



Beilage zur Wochenzeitung

DasParlament

7. Juli 2003

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 **Wolfgang Tiefensee** *Essay*

Stadtentwicklung zwischen Schrumpfung
und Wachstum

7 **Herbert Schmalstieg** *Essay*

Der Umbau des Sozialstaates und
die Funktionen der Städte

9 **Albrecht Göschel**

Der Forschungsverbund „Stadt 2030“

16 **Christine Hannemann**

Schrumpfende Städte in Ostdeutschland –
Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung
ohne Wirtschaftswachstum

25 **Wolfgang Kil/Marta Doehler/Michael Bräuer**

Zukunft der Städte und Stadtquartiere
Ostdeutschlands

32 **Markus Ottersbach**

Die Marginalisierung städtischer Quartiere
in Deutschland als theoretische und
praktische Herausforderung

40 **Heike Leitschuh-Fecht**

Die lebenswerte Stadt ist möglich



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Berliner Freiheit 7
53111 Bonn.

Redaktion:

Dr. Katharina Belwe (verantwortlich
für diese Ausgabe)
Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer

Koredaktion dieser Ausgabe:

Nicole Maschler
Telefon: (0 18 88) 515-0

Internet:

www.das-parlament.de
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:

Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung **DasParlament**,
Frankenallee 71 – 81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung **DasParlament**
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 9,57 vierteljährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Wie sich Städte entwickeln, hängt in hohem Maße vom jeweiligen Gesellschaftssystem ab. Dem entsprechend unterscheidet sich das Stadtbild ostdeutscher heute noch von dem westdeutscher Städte. Auch die finanzielle Situation, Prozesse der Deindustrialisierung und Suburbanisierung sowie die Bevölkerungszahl haben Einfluss auf die Entwicklung. Ostdeutsche Städte, deren Einwohnerzahl seit der deutschen Vereinigung am 3. Oktober 1990 stetig sinkt, sind allen genannten Faktoren gleichzeitig ausgesetzt.

■ Die derzeitige Situation der Stadt Leipzig lässt sich nach Auffassung ihres Oberbürgermeisters *Wolfgang Tiefensee* mit dem Bild einer bipolaren Stadt beschreiben, in der Schrumpfungs- und Wachstumsprozesse parallel verlaufen und sich wechselseitig beeinflussen. Einwohnerverluste, gepaart mit einer drastisch zunehmenden Überalterung der Bevölkerung werden künftig auch von westdeutschen Städten zu bewältigen sein. Die damit verbundenen Probleme gehören zu den „gesellschaftlichen Realitäten“, die aus der Sicht des Oberbürgermeisters der niedersächsischen Landeshauptstadt Hannover, *Herbert Schmalstieg*, stärker in die Diskussion über den Umbau des Sozialstaates einfließen sollten.

■ Die Förderung des Forschungsverbundes „Stadt 2030“ durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie folgt dem Prinzip vorausschauenden Denkens und Handelns bei der Entwicklung unserer Städte. Nach *Albrecht Göschel* geht es dem Forschungsverbund darum, nachhaltige Stadtplanung zu realisieren, ohne dabei eine sich immer wieder selbst korrigierende Schritt-für-Schritt-Planung zu blockieren.

■ Schrumpfende Städte in Ostdeutschland kennzeichnen eine

Stadtentwicklung, für die es keine bewährten Bewältigungsstrategien gibt: Die Lösung des Problems durch Rückbau, d. h. den Abriss von Plattenbauten, greift nach Ansicht von *Christine Hannemann* zu kurz. Hier zeige sich das Dilemma eines Modells von Ökonomie und Gesellschaftsentwicklung, das ausschließlich auf Wachstum basiere. Um die durch Schrumpfung verursachte massenhafte individuelle Betroffenheit und Verunsicherung aufzufangen, sind nach *Wolfgang Kil* neue soziale und kulturelle Strategien gefragt. Das rationale Planungsdenken der Moderne sollte, so *Marta Doehler*, durch irrationales Handeln ergänzt werden. Denn Politik wird *Michael Bräuer* zufolge mehr und mehr zur Kunst des Machbaren. Neben die klassischen Konzentrationsräume würden künftig verstärkt dünn besiedelte ökologische Ausgleichsräume mit landwirtschaftlichen und Freizeitfunktionen treten.

■ Obwohl Städte nichts von ihrer Attraktivität verloren haben, würden immer mehr Menschen ihr Wohnviertel am liebsten sofort verlassen. Davon sind nach *Markus Ottersbach* aber nur bestimmte Quartiere in bestimmten Städten betroffen. Der Autor fordert, die Stigmatisierung solcher Stadtquartiere zu thematisieren und zugleich größeres Augenmerk auf das demokratische Potenzial ihrer BewohnerInnen zu legen.

■ Es gibt verschiedene Gründe, nicht mehr in den Städten, sondern an ihren Rändern leben zu wollen; die ungebrochene Anziehungskraft des Autos ist einer. Versuche, es aus den Städten zu verdrängen, sind weitgehend gescheitert. Nach *Heike Leitschuh-Fecht* wird es in Zukunft vor allem darauf ankommen, die verschiedenen Möglichkeiten der Fortbewegung sinnvoller miteinander zu verknüpfen. Die notwendigen Korrekturen am Status quo unseres derzeitigen Verkehrssystems seien jedoch politisch nur schwer durchsetzbar.

Katharina Belwe

Stadtentwicklung zwischen Schrumpfung und Wachstum

Die sich häufenden Berichte von teilweise dramatischen Wohnungsleerständen in ostdeutschen Städten beschäftigen seit geraumer Zeit die Öffentlichkeit. Politiker, Stadtplaner und die Wohnungswirtschaft entwickeln Konzepte, um hier gegenzusteuern. Das Problem ist alles andere als vorübergehend, handelt es sich doch um eine unmittelbare Folge des immensen Wohnungsneubaus bei sinkenden oder jedenfalls stagnierenden Einwohnerzahlen. An den demographischen Trends aber wird sich, belehren uns die Experten, so bald nichts ändern.

Für eine Stadt wie Leipzig ist Bevölkerungsrückgang an sich nichts Neues. 1933 hatte die Stadt 713 000 Einwohner, 1988 waren es schon 170 000 weniger. Doch die Geschwindigkeit des Einwohnerverlustes hat sich durch den Transformationsprozess nach der politischen „Wende“ 1989 vervielfacht. Dies führte auf der einen Seite zu einer sinkenden Nachfrage nach Wohnraum, Versorgungs- und Infrastrukturleistungen sowie soziokulturellen Angeboten. Auf der anderen Seite ging mit diesem Prozess eine qualitative Umschichtung einher: Die Nachfrage nach Eigentumswohnungen und Eigenheimen stieg, die erfolgreiche Ansiedlungspolitik Leipzigs führte zu großen Bauprojekten am Rand der Stadt (z. B. BMW). Generell aber gilt, dass vieles, was in den ostdeutschen Bundesländern im Wohnungsbau und im Handel auf Grund ausufernder Wachstumserwartungen in den frühen neunziger Jahren entstanden ist, kontraproduktiv war und die städtischen Strukturen noch heute belastet. Lange Zeit war es ein „Tabuthema“ in der öffentlichen und politischen Diskussion; doch heute ist den meisten Menschen bewusst, dass die sich öffnende Schere zwischen Angebots- und Nachfrageentwicklung kein zyklisches, sondern ein strukturelles Phänomen ist.

In Leipzig zeichneten sich die Konturen dieser Entwicklung besonders scharf in den neunziger Jahren ab. Sie wurden in der Öffentlichkeit auch stärker als bei anderen Städten wahrgenommen, da sich die Leipziger Stadtgesellschaft frühzeitig und offen mit den problematischen Folgewirkungen, aber auch mit kreativen Lösungsstrategien auseinandergesetzt hat. Längst besteht in der Stadt weitgehender Konsens über die wesentlichen Ziele des notwendigen Stadtumbaus. Aber es wird auch deut-

lich, dass Schrumpfungs- und Wachstumsprozesse gleichzeitig gestaltet werden müssen.

Stadtentwicklung nach der „Wende“

Die Rahmenbedingungen der Leipziger Stadtentwicklung haben sich im vergangenen Jahrzehnt im Zeitraffertempo verändert. In der Region um Leipzig wurden nach der „Wende“ trotz aller städtischen Proteste riesige Einkaufszentren, teilweise heute noch ungenutzte Gewerbeparks und über 50 000 neue Wohnungen gebaut, vor allem am Stadtrand und auf der „grünen Wiese“ in unmittelbarer Nachbarschaft zu den alten Dorflagen. Die Erneuerung der über Jahrzehnte vernachlässigten innerstädtischen Bausubstanz begann dagegen nur schleppend. Hohe Spekulationserwartungen und das Prinzip „Rückgabe vor Entschädigung“ haben wichtige Investitionen verzögert. So mangelte es in der Stadt zunächst an modernisierten Wohn- und Gewerberäumen, zugleich standen viele unsanierte und teilweise marode Altbauten leer. Erst in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre löste ein Sanierungsboom die maßlose Neubautätigkeit vor den Toren der Stadt ab. Begünstigt durch steuerliche Förderungen wurden bis heute über 10 000 Gebäude des Historismus und des Jugendstils (etwa 80 Prozent der gesamten Altbausubstanz) saniert.

Gleichzeitig ging die Einwohnerzahl Leipzigs massiv zurück; Geburtenrückgang, arbeitsmarktbedingte Abwanderung in die westdeutschen Bundesländer und vor allem die Stadt-Umland-Wanderung zehrten die Kernstadt aus. Die Folge rückläufiger Einwohnerzahlen bei gleichzeitig immensem Wohnungsneubau zeigte sich in einem Wohnungsüberschuss, der im Jahr 2000 seinen vorläufigen Höhepunkt erreicht hat. Von den fast 320 000 Leipziger Wohnungen war jede fünfte unbewohnt. In den das Stadtbild prägenden Altbauten standen über 40 000 Wohnungen leer, und dies beileibe nicht nur in unsanierten und verfallenden Gebäuden.

Seit einigen Jahren stabilisiert sich die Einwohnerzahl Leipzigs bei knapp einer halben Million. Entgegen dem allgemeinen Trend in Ostdeutschland

sinkt langsam die Leerstandsquote. Dabei gewinnen vor allem die „alten“ Stadtquartiere. In zentralen Lagen und im Umfeld des Leipziger Auwaldes zieht die Nachfrage an. Auch die Einkaufslagen in der Innenstadt entwickeln sich positiv. Die City hat inzwischen Magnetwirkung – für Einkäufe und Restaurantbesuche ebenso wie zum Flanieren.

Zwischen Schrumpfung und Wachstum

Vor diesem Hintergrund wird in Leipzig das Thema Stadtumbau und -rückbau diskutiert. Eine Verengung der Debatte auf den Rückbau der Großsiedlungen und die Aufwertung der Altbauquartiere, wie man sie häufig erlebt, greift dabei viel zu kurz. Die aktuelle Entwicklung lässt sich wohl am ehesten mit dem Bild einer bipolaren Stadt beschreiben, in der Schrumpfungs- und Wachstumsprozesse parallel verlaufen und sich gegenseitig beeinflussen.

Zunächst sind in Leipzig wichtige Wachstumsprozesse zu bewältigen. Am nördlichen Rand der Stadt bildet sich ein neues ökonomisches Zentrum heraus. Vom Flughafenneubau über das Güterverkehrszentrum mit dem Porsche-Werk, die Neue Messe bis zum entstehenden Automobilstandort rund um die BMW-Ansiedlung entwickelt sich im Leipziger Norden eine neue wichtige Gewerbe- und Infrastrukturachse in Richtung Halle. Das ist auch notwendig, um in einer Region mit 18 Prozent Arbeitslosigkeit eine langfristige Perspektive zu schaffen.

Gleichzeitig müssen in mehreren Stadträumen Schrumpfungsprozesse gestaltet werden. Stadtköonomisch und unter dem Leitbild einer „Stadt der kurzen Wege“ ist ein Rückbau der Stadt von außen nach innen anzustreben. Aber auf einem Markt, der durch die Ansprüche der Wohnungsnachfrager geprägt ist und auf dem einige Wohnungsunternehmen am Rande der Insolvenz agieren, sind stadtplanerische Idealvorstellungen schwer umsetzbar.

So sind inzwischen auch Leipzigs Großsiedlungen von Leerstand bedroht und erweisen sich auf Grund ihrer Monostruktur als wenig krisenfest. In Grünau, der größten Plattenbausiedlung der Stadt, lief im vergangenen Jahr der Abriss von über 2 500 Wohnungen vor allem in Hochhäusern an. Neben der Verminderung des Wohnungsüberschusses geht es dabei auch um einen städtebaulichen Mehrwert: um mehr Qualität durch weniger Häuser, d. h. ein aufgelockertes, durchgrüntes, gestaltetes Wohnumfeld. Doch ein flächendeckender

Abriss der „Platte“ wie in anderen Städten steht angesichts einer Leerstandsquote, die den städtischen Durchschnitt noch nicht übersteigt, und einer nach wie vor vorhandenen Nachfrage nach preiswerten Wohnungen am Stadtrand kurz- bis mittelfristig nicht zur Debatte.

Stadterhaltung und -umbau in den Altbauquartieren stehen im Mittelpunkt der Leipziger Stadtentwicklungspolitik, auch wenn die Quote des Zuzugs in die innere Stadt in den vergangenen Jahren angestiegen ist. Unsere Bemühungen konzentrieren sich auf die benachteiligten Stadtteile im Leipziger Osten und Westen. Hier konnte der Abwärtstrend bisher kaum gebremst werden, so dass auch im wirtschaftlich relativ erfolgreichen Leipzig in Teilräumen ein flächiger Stadtverfall und die Konzentration sozialer Probleme drohen.

Angesichts dieser großen Herausforderung ist die Stadtgesellschaft aufgerufen, ihre Energien auf die Erneuerung der baulichen und soziokulturellen Kerne zu konzentrieren. Der unvermeidliche Stadtumbau muss zu neuen Qualitäten in den Stadtteilen führen und deren Konkurrenzfähigkeit verbessern. Im hoch verdichteten Leipziger Osten wurde beispielsweise eine Grün- und Freizeitachse vom Hauptbahnhof bis an den Stadtrand konzipiert, die das Quartier attraktiver machen und die langfristig positive Entwicklungsimpulse geben soll.

Daneben setzen wir dort, wo die traditionellen Blockstrukturen nicht mehr haltbar sind, auf kleinteiligen und behutsamen Umbau. Durch Abbrüche und gezielte Aufwertungsmaßnahmen wollen wir die „polarisierte Stadt“ verhindern, in der Wohlstands- und Verfallsquartiere unmittelbar aneinander stoßen. Die „Zwischennutzung“ der beim Abriss frei werdenden Flächen führt kurzfristig zur Aufwertung der Freiraumstrukturen, hält aber langfristig Möglichkeiten für eine Neubebauung offen.

Stadtumbau erfordert strategische Konzepte . . .

Die Vielfalt der mit dem Einwohnerverlust verbundenen Probleme – räumliche, wirtschaftliche, soziale – erfordert zunächst einen klaren strategischen Rahmen, auch angesichts knapper werdender kommunaler Kassen. Nachdem Leipzig in den vergangenen Jahren den städtischen Investitionshaushalt auf hohem Niveau gehalten hat, stehen uns nun erstmals tief greifende Einschnitte bevor. Die kommunalen Eigenmittel reichen nicht mehr aus, um die vorhandenen Förderprogramme voll auszuschöpfen.

Das heißt, dass künftig nicht mehr nach dem „Gießkannenprinzip“ gefördert werden kann. Förderprogramme müssen räumlich und inhaltlich gebündelt werden. Sie müssen dort ansetzen, wo Entwicklungspotenziale vorhanden sind und schnell positive Beispiele geschaffen werden können. Prioritätensetzung bedeutet gleichzeitig, dass andere Gebiete „zurückgestellt“ werden. Dies können Stadtteile sein, deren Entwicklung sich selbst trägt, aber auch Randbereiche mit besonderen baulichen Problemen, für welche die Entwicklungsperspektive heute noch offen gelassen werden muss.

Von zentraler Bedeutung für die strategische Rahmensetzung ist auch die Integration der Fachpolitiken. Bevölkerungsrückgang wirkt sich nicht nur auf bauliche und soziale Strukturen aus, sondern beeinflusst auch die lokale Wirtschaft, die Verkehrsentwicklung, die technische Infrastruktur sowie soziale und öffentliche Angebote. So musste die Stadt Leipzig auf die dramatisch rückläufigen Geburtenzahlen schon vor Jahren mit der Schließung zahlreicher Kindertagesstätten und Schulen reagieren. Solche Einschnitte sind schmerzhaft und gehen an die Substanz der Stadtteile; das Für und Wider wurde bei jedem einzelnen Schulstandort intensiv diskutiert. Dabei haben wir gelernt, wie wichtig eine Verflechtung des Ausbaus der sozialen Infrastruktur mit den strategischen Zielen der Stadtteilentwicklung ist.

Die notwendige Zusammenführung der Fachplanungen vor dem Hintergrund rückläufiger Einwohnerzahlen hat in den ostdeutschen Bundesländern – und besonders im Freistaat Sachsen – zu einer Renaissance der „Integrierten Stadtentwicklungsplanung“ geführt. Dabei gilt es aus Leipziger Sicht, aus den Fehlern der Stadtentwicklungsplanung in den siebziger und achtziger Jahren zu lernen. Benötigt werden keine allumfassenden Pläne der städtischen Entwicklung, sondern flexible und handlungsorientierte Konzepte, mit denen auf die sich rasch wandelnde Nachfrage reagiert werden kann. Leipzig hat deshalb schon in den neunziger Jahren eine sektorale Stadtentwicklungsplanung aufgebaut, um inhaltlich abgestimmte Teilkonzepte problemorientiert und schrittweise zu erarbeiten.

... und kreative Ideen

Neben einer klaren strategischen Orientierung geht es um kreative Ideen und Projekte. In den vergangenen Monaten waren Leipziger Stadtentwicklungsplaner an einer Workshop-Reihe beteiligt, in der die Möglichkeiten „städtischer Kreativität“ im Umgang mit den ostdeutschen

Schrumpfungsprozessen im Mittelpunkt standen. Wichtigstes Fazit war die Einsicht in die „Kultivierung des Experimentes“ zur Gestaltung kreativer Stadtentwicklungsprozesse. Es geht um einen verantwortungsvollen Umgang mit offenen Ergebnissen, verbunden mit dem Mut zum kalkulierten Risiko. Dies erfordert veränderte Instrumentarien und Verfahren.

Leipzig hat diesen Weg in den vergangenen Jahren bereits beschritten. Parallel zu dem im Jahr 2000 beschlossenen Stadtentwicklungsplan „Wohnungsbau und Stadterneuerung“ wurden Umsetzungsmöglichkeiten geschaffen, die weit über klassische Planungsinstrumente hinausgehen. Bei der Stabilisierung von Wohnquartieren spielen beispielsweise neue, attraktive Wohn- und Eigentumsformen eine große Rolle. Deshalb unterstützt die Stadtverwaltung mit einem Selbstnutzerprogramm die Eigentumbildung in unsanierten Gründerzeitbauten, um eine kostengünstige Alternative zum Anlegermarkt aufzubauen. Das Programm wurde unter dem Namen „selbstnutzer.de – Wohnen im Eigentum“ etabliert. Die ersten fünfzig Leipziger Familien haben ihre individuell sanierten, attraktiven Altbauwohnungen bereits bezogen. Um der Abwanderung aus der Stadt weiter entgegenzuwirken, werden auch Stadthäuser gefördert. Auf preisgünstigen städtischen Grundstücken entstehen gerade die ersten dieser ambitionierten Reihenhäuser mitten in der Stadt.

Aber auch die Aktivierung der Potenziale, die aus den Leipziger Traditionen einer Bürger- und Handelstadt entspringen, ist wichtig für die Entwicklung und Umsetzung kreativer Ideen. Zahlreiche Aktivitäten von Bürgern, die in Leipzig wohnen, arbeiten oder sich ehrenamtlich engagieren, prägen inzwischen neben dem öffentlichen Engagement den Stadtbau. So mischte sich eine Gruppe junger Leipziger Architekten von Beginn an mit neuen, provozierenden, aber auch fundierten Ideen in die strategische Diskussion um Entwicklungsprozesse und -instrumente ein. Eine Ende der neunziger Jahre gegründete Wohnungsgenossenschaft investiert – auf der Grundlage des Stadtentwicklungsplans – parallel zu den Handlungsschwerpunkten der Stadtverwaltung in die Problemgebiete und nimmt Entwicklungsprozesse über den eigenen Gebäudebestand hinaus selbst in die Hand.

Auch einzelne Bürger beteiligen sich und suchen – mit Unterstützung des Quartiersmanagements – beispielsweise in kooperativen Gutachterverfahren gemeinsam Lösungsstrategien für die Entwicklung und den Umbau ihrer Wohnquartiere.

Olympische Impulse

Leipzigs Bewerbung um die Austragung der Olympischen Spiele 2012 ist eine großartige Chance für die Stadt, ihr Profil im Wettbewerb mit anderen Städten zu schärfen. Olympia bietet durch die Beschleunigungswirkung, die für viele Projekte entsteht, eine hervorragende Möglichkeit, entscheidende Impulse für den Stadttumbau zu geben. Beispiele sind die Konzeption für die Gestaltung des Olympischen Dorfes (Umnutzung einer Gewerbebrache) und des Olympiaparks, aber auch die Erarbeitung des Beherbergungskonzeptes. Dieses sieht nicht einfach nur den Neubau von Hotels vor. Wir setzen vielmehr auf „Stadtwohnungen für Olympia“: Wohnungsbestände unterschiedlicher Bauphasen werden zunächst vorgehalten und dann speziell für Olympia zu „Boarding Houses“ umgebaut. Das Besondere daran ist, dass schon heute eine Nach-Olympia-Nutzung für diejenigen Wohnungsmarktsegmente konzipiert wird, die am Leipziger Markt nur unterdurchschnittlich vertreten sind. So werden im Leipziger Osten große Wohnungen für Selbstnutzer geschaffen. Diese können bereits in der Projektentwicklungsphase ihre individuellen Vorstellungen einbringen. Gleichzeitig werden hochwertige Stadtwohnungen in ausgewählten Quartieren konzipiert, die den Leipziger Wohnungsmarkt auch zukünftig weiter diversifizieren. So greifen Olympiaplanungen und bereits vorhandene strategische Konzepte eng ineinander und befruchten sich gegenseitig.

Ausblick

Um die Balance zwischen Schrumpfung und Wachstum zu meistern, müssen die nächsten Jahre eine Zeit des Experimentierens mit kreativen Konzepten und Ideen werden. Dabei gibt es nur teilweise übertragbare Lösungen; die Konzepte müssen an den unterschiedlichen kommunalen Problemen und Potenzialen ansetzen. Auf alle Fälle sollten die Handlungsspielräume der kommenden Jahre genutzt werden, damit – vor dem Hintergrund des demographischen Wandels – erneute Einwohnerverluste, gepaart mit einer drastisch zunehmenden Überalterung der Bevölkerung, von den meisten Städten bewältigt werden

können. Vor dieser Herausforderung werden dann auch zahlreiche westdeutsche Städte stehen.

Für einen breiten Erfolg städtischer Anpassungsstrategien sind veränderte bundespolitische Rahmenbedingungen von zentraler Bedeutung. Dabei geht es nicht primär um die Veränderung der auf die Gestaltung von Wachstumsprozessen angelegten bauplanungsrechtlichen Instrumente. Wichtiger erscheint der Umbau des Fördersystems. Die kaum überschaubare Vielzahl von Förderprogrammen führt zu teilweise gegensätzlichen Wirkungen. Steuerliche Instrumente wie Entfernungspauschale und Eigenheimzulage, die eine Zersiedlung und das Auseinanderbrechen städtischer Strukturen begünstigen, müssen verändert werden. Städtebau- und Wohnungsbauförderung sind dringend zusammenzuführen und stärker durch die Kommunen zu steuern. Neben investiven Instrumenten gewinnt die Förderung von Beratungsleistungen und Moderationsprozessen an Bedeutung, damit sich die Bewohner stärker in die (Um-) Gestaltung ihrer Städte einbringen können. Der Reformstau muss heute gelöst werden, um für morgen lebenswerte Städte zu entwickeln.

Internetverweise des Autors:

Stadttumbau Ost I (www.stadttumbau-ost.de)
Aktuelles, Materialien und Projekte zum Stadttumbau in Ostdeutschland.

Stadttumbau Ost II (www.bmvbw.de/Wohnungswesen.319.5831/Stadttumbau-Ost.htm)
Webseiten des BMVBW über das „Programm der Bundesregierung für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“.

Schrumpfende Stadt (www.schrumpfende-stadt.de)
Raumplanerische Reaktionen auf städtische Schrumpfungprozesse.

Stadt 2030 (www.stadt2030.de)
Portal des Ideenwettbewerbs „Stadt 2030“ des BMBF aus dem Forschungsprogramm „Bauen und Wohnen im 21. Jahrhundert“.

Kommunalpolitische Infothek „Schrumpfende Städte“ (www.kommunale-info.de/asp/ThemenpaketAnzeige.asp?ThemenpaketId=1004200)
Die Kommunalpolitische Infothek ist eine Internet-Fachzeitschrift der Heinrich Böll Stiftung für kommunalpolitisch Interessierte.

Stadtentwicklung Leipzig (www.leipzig.de/stadtentwicklung)
Informationen zu Stadtentwicklung, Stadtentwicklungsplänen, Wohnungsmarktbeobachtung in Leipzig.

Der Umbau des Sozialstaates und die Funktionen der Städte

Betrachtet man die aktuelle Diskussion, so scheint Städtepolitik mittlerweile einzig eine Frage fehlender Finanzmittel zu sein. Gewaltige Haushaltsdefizite, schmerzhaft Sparprogramme und die schwindende Investitionskraft der Kommunen verstellen weitgehend die Sicht auf die Gesamtheit der urbanen Probleme, denen sich die Politik widmen muss. Eine Reduzierung der Schwierigkeiten auf die Haushaltslage nährt die trügerische Hoffnung, die Reform der Gemeindefinanzierung und der ersehnte wirtschaftliche Aufschwung würden die Aufmerksamkeit der Politik schon wieder von den Kommunen weg auf andere Bereiche lenken und strukturelle Reformen überflüssig machen.

Eher mangelndem Reformwillen denn fehlender Aufmerksamkeit ist das Desaster der Kommunalfinanzen geschuldet. Seit der sich verfestigenden Beschäftigungskrise in den achtziger Jahren war leicht prognostizierbar, dass die Ausgaben für die kommunale Sozialhilfe die städtischen Etats sprengen würden, wenn diese dauerhaft für die Finanzierung des Lebensunterhalts von Langzeitarbeitslosen aufkommen müssen. Das Nebeneinander von Arbeits- und Sozialämtern bietet dem Staat, den Sozialversicherungen und den Kommunen Möglichkeiten zur Lastenverschiebung, es steigert jedoch den administrativen Aufwand und verschlechtert am Ende die Integrationschancen der Hilfesuchenden. Auch dies ist lange bekannt und wird nun mit fast zwei Jahrzehnten Verspätung auf die Reformagenda gehoben, die gravierende Umbaumaßnahmen im sozialen Sicherungssystem einleiten soll.

Der Umbau wird von eher abstrakt anmutenden Diskussionen etwa um die Beitragssätze der Sozialversicherungen oder die Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen bestimmt. Neben dieser notwendigen Debatte sollte jedoch auch die gesellschaftliche Realität in den Städten Eingang in die politische Auseinandersetzung finden. Zu dieser Wirklichkeit gehört der Zerfall familiärer Strukturen, der Trend zur Vereinzelung, die Zunahme psychischer Erkrankungen und die Ballung unterschiedlichster Problemlagen in einzelnen Stadtquartieren.

Doch die skizzierte Debatte über die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme blendet einen Aspekt

offensichtlich aus: Unverzichtbarer Bestandteil des Sozialstaates bleibt eine solidarische Stadtgesellschaft, deren Erhalt die größte Herausforderung an die Städtepolitik darstellt und die nicht nur Kommunalpolitiker, sondern die Politik insgesamt in die Pflicht nimmt. So wenig wie die sozialen Sicherungssysteme ohne angemessene finanzielle Beiträge einkommensstarker Gruppen auskommen, kann eine Stadtgesellschaft ihre soziale Funktionsfähigkeit ohne das bürgerschaftliche Engagement ihrer Einwohner erhalten. Noch ist nicht entschieden, ob der Rückzug des Staates bürgerschaftliches Engagement stimuliert oder viele Menschen darin im Gegenteil ein Signal zur Verringerung des eigenen gesellschaftlichen Engagements zu erkennen glauben.

Bevor jedoch der Wettstreit um die düsterste Prognose einsetzt, sollten stadtpolitische Trends über einen längeren Zeitraum ausgewertet werden. Dabei wird man auf Brüche in Entwicklungslinien stoßen und überraschende Veränderungen im gesellschaftlichen Verhalten finden. Übrigens, auch negative Trends sind per se nicht unumkehrbar. Allerdings führt nicht jedes energische Gegensteuern am Ende zum gewünschten Ergebnis. Während sich die Stadtplanung übermäßig und viel zu lange an den Bedürfnissen des motorisierten Individualverkehrs ausgerichtet hat, könnte man dessen Gegnern anlasten, ungewollt einen Beitrag zur Konzentration des Einzelhandels an den – mit dem Auto komfortabel erreichbaren – Stadträndern geleistet zu haben. Das dürfte in der Konsequenz nicht nur den Flächenverbrauch gesteigert haben, sondern wohl auch den Autoverkehr – von der sinkenden Attraktivität der Innenstädte ganz zu schweigen. Wer aus Furcht vor dem Weg in den Überwachungsstaat die Installation technischer Überwachungssysteme ablehnt, ignoriert das tatsächlich vorhandene Unsicherheitsgefühl von Einwohnern und vermindert die Bereitschaft zur Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs.

Dieser Verkehrssektor braucht Wachtumsimpulse, die wohl eher von neuen Wettbewerbssituationen als von Appellen an das Umweltbewusstsein zu erwarten sind. Eine Verlagerung vom motorisierten zum nichtmotorisierten Verkehr und vom Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr erscheint

unausweichlich, sollen die angestrebten Klimaschutzziele tatsächlich erreicht werden. Was nach Einschränkung klingt, kann auch eine Chance zur Verbesserung der Lebensqualität in den Städten sein. Der Fortzug von Menschen aus den Großstädten in das Umland hat sicher auch viel mit den Lebensbedingungen in den Städten und einer zu stark auf die bloße Bedarfsdeckung ausgerichteten Wohnungspolitik zu tun. Städte müssen mehr leisten, um dem urbanen Leben größere Attraktivität zu verleihen. Dabei sollten sie mehr auf die Innovationskraft von Architekten, Stadtplanern und Projektentwicklern denn auf die Werbewirkung von Imagekampagnen setzen. So bieten brachliegende Industrieflächen und schwer vermietbare Gewerbe- und Wohngebäude Entwicklungsmöglichkeiten für moderne Stadtquartiere, die den Reiz städtischen Wohnens neu entfalten und sich wohltuend von den in der Regel uniform anmutenden Wohngebieten in Umlandgemeinden abheben können.

Wer dort ein Eigenheim gebaut hat und zur Arbeit in die Stadt pendelt, wird steuerlich gut behandelt, obwohl dies zur Zersiedelung der Landschaft und zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen mit negativen Auswirkungen für die Lebensqualität vieler Stadtbewohner führt. Diese Förderung lässt sich der Staat einen zweistelligen Milliardenbetrag kosten, der – zumindest zu einem Teil – besser für städtische Infrastrukturprojekte eingesetzt würde. Dies könnte die Attraktivität der Städte steigern und damit auch einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsposition unserer Volkswirtschaft leisten. Bei Standortentscheidungen international operierender Unternehmen spielt der Zustand der kommunalen Infrastruktur und die Lebensqualität in der Stadt eine bedeutende Rolle. Hier droht der Vorteil, den deutsche Städte in der Vergangenheit traditionell hatten, verloren zu gehen.

Diese Gefahr resultiert auch aus der mangelnden Bereitschaft, einen solidarischen Lasten- und Vorteilsausgleich zwischen den Großstädten und den angrenzenden Umlandgemeinden zu organisieren. Diese profitieren in der Regel von der kommunalen Infrastruktur der Kernstadt. Dies verringert die eigenen Aufwendungen und schafft finanzielle Spielräume, die in den Großstädten – auch wegen der überproportionalen Belastungen im Sozialhaushalt – längst nicht mehr vorhanden sind. Die Situation dürfte sich drastisch verschärfen, wenn den Kommunen ein eigenes Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer eingeräumt wird. Gäbe man dieser Forderung nach, entstünde für die einkommensstarken Bevölkerungsgruppen ein enormer Anreiz zum Umzug in die Umlandgemeinden. Es drohte ein Wettlauf um den niedrigsten Steuersatz, an dem sich die Großstädte nicht beteiligen könn-

ten. Das Resultat wäre eine weitere Verschlechterung der Finanzsituation der Großstädte.

Die überwiegende Mehrheit der Menschen in der Europäischen Union (EU) lebt in Städten. Die europäische Politik hat dieses Faktum lange Zeit nicht ausreichend berücksichtigt und Städtepolitik eher als Randthema behandelt. Noch immer fließt fast die Hälfte des 100 Milliarden-Haushalts der EU in den Agrarbereich. Sehr bescheiden wirkt dagegen das finanzielle Engagement der EU in der Gemeinschaftsinitiative URBAN II. Mit jährlich rund 100 Millionen Euro fördert die EU Maßnahmen zur wirtschaftlichen und sozialen Wiederbelebung städtischer Gebiete. Auch wenn sich die europäische Städtepolitik nicht auf eine Gemeinschaftsinitiative beschränken lässt, bleibt ein Missverhältnis zwischen Stadt und Land in der EU-Politik bestehen. Dabei würde allein der Respekt vor den Integrationsaufgaben Anlass zu Korrekturen bieten: Die großen europäischen Städte stehen vor der Herausforderung, den sozialen Zusammenhalt von Menschen unterschiedlichster Herkunft und Religion in einer Periode des schnellen gesellschaftlichen Wandels zu organisieren. Wie die künftigen Rahmenbedingungen gestaltet sein werden, ist derzeit schwer abschätzbar.

Die Wettbewerbspolitik der EU-Kommission hat in den vergangenen Jahren das Betätigungsfeld der Kommunen neu abgesteckt und neue Regeln geschaffen. Bei aller Sympathie für die mit der Deregulierung verbundenen Zielsetzungen dürfen jedoch Bedenken gegenüber einem undifferenzierten Vorgehen nicht verschwiegen werden. Die Erledigung kommunaler Aufgaben ist in den Mitgliedsstaaten der EU sehr unterschiedlich geregelt. Diese unterschiedliche Ausgangssituation sollte stärkere Berücksichtigung finden, was sicher den Ehrgeiz zur Vereinheitlichung zügeln dürfte.

Das gilt auch für die Definition der Aufgaben, die als Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge nicht nur öffentlich gewährleistet, sondern auch in kommunaler Verantwortung erbracht werden sollten. Wo gleichberechtigter und ungehinderter Zugang für alle Stadtbewohner zu garantieren ist, entfalten die Marktkräfte nicht immer die gewünschte Wirkung. Auch dieses Feld bietet sich für einen konstruktiven Erfahrungsaustausch der lokalen Akteure an. Von einer engeren Kooperation der europäischen Städte können alle Beteiligten profitieren. Schließlich bleibt die Vielfalt der europäischen Stadtkultur ein Potenzial mit hoher Entwicklungsfähigkeit, das sowohl zur Verbesserung der Lebensqualität in unseren Städten als auch als Triebfeder für eine positive wirtschaftliche Entwicklung genutzt werden muss.

Der Forschungsverbund „Stadt 2030“

Leidvoll bekannt ist allen Handelnden in der Kommunalpolitik der Widerstreit zwischen kurzfristig zu bewältigenden Tagesanforderungen und der Notwendigkeit, langfristige Entwicklungen im Auge zu behalten. Planung und Politik sollten sich auch auf die Zukunft beziehen. Die Sachzwänge des Alltags schließen jedoch Zukunftsorientierung in aller Regel faktisch aus. Besonders in schwierigen Zeiten wächst der Tagesdruck derartig, dass die Forderung, zukunftsorientiert zu planen, leicht als illusorisches Ansinnen zurückgewiesen wird. Dem ist entgegenzuhalten, dass nahezu alle Probleme, mit denen sich Kommunalpolitik zur Zeit konfrontiert sieht (vom demographischen Wandel über das Finanzproblem bis zur Stadtschrumpfung und zu neuen sozialen Ungleichheiten), vorhersehbar waren und vorhergesehen wurden. Offensichtlich konnte ihnen aber von der Kommunalpolitik unter dem Druck der Tagesaufgaben nicht „rechtzeitig“ präventiv und vorausschauend begegnet werden. Die Erschließung der Zukunft, die Orientierung auf längere Zeithorizonte – zum Beispiel über Wahlperioden hinaus – scheinen in Politik und Planung einem fundamentalen Dilemma von Kurz- und Langfristigkeit zu unterliegen, das sich offenbar weder durch gut gemeinte Appelle noch durch Managementtechniken oder ähnliche probate Mittel aus der Welt räumen lässt.

Ziel des Forschungsverbundes „Stadt 2030“, den das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) seit dem Jahr 2000 fördert, ist die Vermittlung dieses Zukunftsdilemmas in kommunaler Politik und Planung:¹

- Wie lassen sich verbindliche und doch nicht über Gebühr bindende Ziele formulieren?
- Welche Funktion können Leitbilder oder Szenarien für die Stadtentwicklungspolitik erfüllen?
- Welche Reichweite und Treffsicherheit haben Prognosen in welchen Politikfeldern?
- Wie lässt sich eine zielorientierte und dennoch lernende Stadtentwicklungsplanung etablieren?

Der Anspruch des Forschungsverbundes „Stadt 2030“ besteht darin, bei allen entscheidenden Fragestellungen, mit denen deutsche Städte zur Zeit

konfrontiert sein könnten, die Möglichkeit der Vermittlung von Lang- und Kurzfristigkeit, von Zielorientierung und Offenheit kommunaler Planung zu prüfen. Um dies zu erreichen, wurden bei einem bundesweiten Wettbewerb im Frühjahr 2001 21 Projekte mit insgesamt 33 Städten und 54 wissenschaftlichen Instituten ausgewählt (vgl. *Schaubild*). Diese Projekte konnten fünf zentralen Komplexen zugeordnet werden: wachsende Stadt, schrumpfende Stadt, Integrationsleistung der Stadt, politische und territoriale Konstitution der Stadt (Regionalisierung), Kultur der Stadt (Identität).

Während in den 21 Einzelprojekten die Planungsmöglichkeiten für die Probleme der Stadt bearbeitet werden, konzentriert sich die Begleit- und Evaluationsforschung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) auf die in den jeweiligen Projekten vorgeschlagenen Lösungen. Mit dem Forschungsverbund „Stadt 2030“ steht der planerische Paradigmenwechsel, der sich in den siebziger Jahren vollzogen hatte, nun erneut zur Disposition. In der Planung der fünfziger bis siebziger Jahre galten klare, zumeist städtebauliche Ziele und Leitbilder als unabdingbare Bestandteile einer kommunalen Stadtentwicklungsplanung; sie wurden in den sechziger Jahren zu umfassenden Zielsystemen ausgearbeitet und in Institutionen, den neuen Stadtentwicklungsämtern oder entsprechenden Stabsstellen, organisatorisch verankert. Nach vielfältiger Kritik an der unzureichenden Offenheit solcher Zielsetzungen für die Stadtentwicklungsplanung kam es Ende der siebziger Jahre zu einem Umschwung. Gefordert wurde eine Prozessorientierung, eine Planung in kleinen Einzelschritten mit einer Zieloffenheit, die eine ständig lernende, sich selbst korrigierende Planung ermöglichen sollte. Man wollte nun Zielformulierungen vermeiden, die zwar für die Zukunft aufgestellt zu sein schienen, aber im Grunde nur Bedingungen der Gegenwart fortschrieben und der Komplexität von Stadtentwicklung nicht gerecht wurden.

Der Rückblick aus einem Abstand von fast 30 Jahren erlaubt zwei Einschätzungen dieses Paradigmenwechsels leitender Planungsvorstellungen. Zum einen erscheint die propagierte Offenheit von Planung angesichts drängender Herausforderungen wie der sozialen, ökonomischen und ökologischen Nachhaltigkeit als unangemessen, so dass eine Rückkehr zu klaren Zielsetzungen notwendig

¹ Der Forschungsverbund „Stadt 2030“ des BMBF wird vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) wissenschaftlich betreut und ausgewertet.

Schaubild: 21 Projekte mit insgesamt 33 Städten und 54 wissenschaftlichen Instituten



21 ausgewählte Städteprojekte			
	Integration/ Gleichheit	Identität	Regionalisierung
Großstädte > 250.000 Einwohner	Stuttgart München		Karlsruhe
	Bremen Leipzig	Mönchengladbach	Braunschweig Städteregion Ruhr
Mittelstädte 50.000 bis 250.000 Einwohner	Esslingen	Erlangen	
	Saarbrücken	Kiel	Görlitz/Zgorzelec Gießen/Wetzlar
Kleinstädte < 50.000 Einwohner	Dietzenbach	Günzburg	Schkeuditz
		Guben/Gubin Eisenhüttenstadt Beeskow	Schwalm-Eder- West
		wachsend oder konsolidiert	
		schrumpfend oder im Strukturwandel	

sein könnte. Zum anderen aber war der Wandel, der sich seit den späten siebziger bis in die frühen achtziger Jahre vollzogen hat, zu tief greifend, als dass eine Rückkehr zu Leitbildern der sechziger Jahre ohne weiteres möglich wäre.

Damit ist der Anspruch des Forschungsverbundes „Stadt 2030“ formuliert: Wie kann die Planung langfristig ausgerichtet werden, ohne die gleichfalls notwendige Offenheit für aktuelle Entwicklungen unzulässig zu begrenzen? Ist eine Vermittlung zwischen den beiden Planungsparadigmen möglich – zwischen der klaren, verbindlichen, langfristigen, aber einengenden (und damit unterkomplexen) Zielsetzung auf der einen Seite und einer Schritt-für-Schritt-Planung mit einer offenen, sich zwar ständig korrigierenden, aber zielunsicheren Stadtentwicklung auf der anderen Seite? Und wie kann sie organisiert und konzeptualisiert werden?²

2 Diese Anforderungen knüpfen an eine Weiterentwicklung des Perspektivischen Inkrementalismus an, der seit Beginn der neunziger Jahre als neuer Planungsansatz praktiziert und reflektiert wird. Kennzeichnend ist die Verbindung einer Vielzahl von Pilotprojekten mit einer langfristigen Perspektive.

Bereits in den achtziger Jahren zeigte sich, dass der Wandel in den Planungsvorstellungen nicht nur auf der Kritik an einer fixierender Zielsetzung basierte, sondern auf umfassenden Veränderungen gründete. So schien zum Beispiel der Zukunftsoptimismus, der die Planungsvorstellungen der sechziger und frühen siebziger Jahre getragen hatte, erschüttert, sei es durch den akuten Rohölschock, sei es durch die heraufdämmernde Umweltkrise.³ Von einer „deutschen Achsenzeit“ ist die Rede,⁴ in der sich Sicherheiten und Gewissheiten aufzulösen, ja in ihr Gegenteil zu verkehren schienen. Drei für Planung und Politik zentrale Wandlungen haben sich offenbar in diesen Jahren vollzogen:⁵

– *Zukunftszweifel:*

In den siebziger Jahren wird der bis dahin selbstverständliche Zukunftsoptimismus von

3 Vgl. Heinrich Mading, Verwaltung und Planung, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte (im Auftrag der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e.V.), hrsg. von Kurt G.A. Jeserich, Bd. 5: Die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1987.

4 Vgl. Bernhard Giesen, Die Intellektuellen und die Nation. Eine deutsche Achsenzeit, Frankfurt/M. 1993.

5 Vgl. Ulrich Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/M. 1986.

Pessimismus abgelöst. Zukunft erscheint nicht mehr als das Bessere gegenüber dem Hier und Heute, sondern als Gefährdung. In riskanter Weise scheinen die Selbstbedrohungen der westlichen Zivilisation zu wachsen und ein Zukunftshandeln erforderlich zu machen, das eher in der Vermeidung von Übeln als in der Entwicklung, im Entwurf und der Durchsetzung des Guten besteht. Zukunftsbilder wandeln sich von positiven Utopien in Katastrophenszenarien, die Planung bestenfalls verhindern, aber nicht stimulierend auf Phantasie und Planung wirken können. Dessen ungeachtet wird aber Politik nach wie vor mit der Forderung nach einer positiven Perspektive konfrontiert.

– *Wissenschaftszweifel:*

Galten Wissenschaft und Forschung bis in die Mitte der siebziger Jahre als Autoritäten der Wahrheit und Objektivität, die damit auch Zukunft vernünftig erschließen konnten, setzt zum Ende der siebziger Jahre ein gravierender Legitimationsverlust aller Wissenschaft, vor allem aber der Sozial- und Planungswissenschaften, ein. Ihre Ergebnisse gelten als beliebig, zu jeder Aussage kann auch das Gegenteil gesagt und durch „bestellte Gutachten“ „untermauert“ werden, so jedenfalls die landläufige Vorstellung. Diese Zweifel an objektiver Wissenschaft stehen aber in tiefem Gegensatz zur wachsenden Notwendigkeit von Wissen, auch von wissenschaftlichem Wissen in einer wissenschaftsbasierten Ökonomie, auf die sich die deutsche Gesellschaft hinbewegt.

– *Politikzweifel:*

Die Politik erleidet seit den späten siebziger Jahren einen Legitimitätsverlust. Ihre Position als exklusiver Akteur einer Gesellschaftsteuerung wird als unsicher und begrenzt wahrgenommen. Zunehmend rückt die Abhängigkeit der Politik von einer Vielzahl anderer, nationaler und internationaler, Akteure ins öffentliche Bewusstsein, ohne dass dabei die Wünsche an politische Steuerungsleistungen erheblich zurückgenommen würden. Es intensiviert sich die internationale Verflechtung, wenig später als Globalisierung bezeichnet, in der nationalstaatliche Autonomie vermutlich tatsächlich reduziert wird. Auf kommunaler Ebene ist diese Abhängigkeit der Politik von international agierenden Akteuren der privaten Wirtschaft spürbar. Aber auch die Abhängigkeit der Kommunen von staatlicher Gesetzgebung bestärkt die verbreiteten, wenn auch häufig diffusen Zweifel an der Gestaltungs- und

Steuerungsmacht lokaler Politik. Mechanismen einer pluralen Willensbildung, die nicht mit repräsentativer Wahl erschöpft ist, werden zunehmend undurchschaubar und führen zum Anerkennungs- oder Legitimationsverlust von Politik.

Diese drei Zweifel – an positiver Zukunft, an Verlässlichkeit von Wissenschaft und an Steuerungsfähigkeit von Politik – sind seit den siebziger Jahren keineswegs geringer geworden, sondern sie sind im Gegenteil zum gesicherten Bestand eines „Alltagswissens“ großer Teile der Bevölkerung geworden. Damit ist eine direkte Rückkehr zu politisch handhabbaren, wissenschaftsfundierten und emotional stimulierenden Zukunftsbildern und -vorstellungen für die kommunale Planung eher unwahrscheinlich, auch für den Forschungsverbund „Stadt 2030“. Die These vom langfristigen Wandel in der „Achsenzeit“ der siebziger Jahre scheint sich zu bestätigen. Und dennoch verstärkt sich die Notwendigkeit langfristiger Planung und Politik, will man zum Beispiel Phänomenen wie dem Geburtenrückgang, dem Flächen- oder dem Energieverbrauch gerecht werden. Dies führt zu fünf Dilemmata von Politik und Planung⁶ die auf lokaler Ebene die Herausforderungen des Forschungsverbundes „Stadt 2030“ darstellen.

Die Dilemmata der Planung

Gegenwartsschrumpfung und Zukunftswachstum

Hochindustrielle Gesellschaften sind in zunehmendem Maße von Wissen abhängig. Die Produktion dieses Wissen unterliegt jedoch wachsender Beschleunigung, so dass bestehendes Wissen zunehmend entwertet wird. Dieses Dilemma führt zur „Gegenwartsschrumpfung“,⁷ da der Zeitraum enger wird, für den ein bestimmtes, gesichertes Wissen nicht nur gilt, sondern auch handlungsrelevant ist; und es führt zu wachsender Unklarheit in Bezug auf Zukunft, da diese von Wissen abhängt, das Wissen der Zukunft aber jetzt noch nicht bekannt ist. Der Punkt, an dem eine bisher unbekannt Zukunft beginnt, wird in wissenschaftsbasierten Gesellschaften demnach nicht in die Ferne verschoben, sondern rückt immer näher an die Gegenwart heran.

6 Vgl. Hermann Lübke, *Zeit-Erfahrungen. Sieben Begriffe zur Beschreibung moderner Zivilisationsdynamik*, in: ders., *Modernisierung und Folgelasten. Trends kultureller und politischer Evolution*, Berlin 1997.

7 Vgl. ders., *Im Zug der Zeit. Verkürzter Aufenthalt in der Gegenwart*, Berlin 1992.

Ausdehnung der Zeiträume von Folgen des wissenschaftlich-technischen Handelns

Aufgrund technischer Anforderungen verlängern sich die zeitlichen Folgen jeder Handlung, etwa im Verkehrswesen und in der Energiewirtschaft. Ein vorindustrieller „Trampelpfad“ zum Beispiel konnte, wenn nicht mehr benutzt, nach wenigen Jahren überwuchert und verschwunden sein. Eine moderne Autobahn liegt „auf ewig“ in der Landschaft. Und in der Energieproduktion reichen die Zeiträume von Folgen dieser Produktion inzwischen in die Jahrtausende. Gegenwärtige Entscheidungen haben also langfristige Folgen, ragen in eine Zukunft hinein, die aber – wie gesehen – immer weniger bekannt ist und als unbekannte Zukunft immer näher an die Gegenwart heranrückt.

Wachsende Folgenmasse des wissenschaftlich-technischen Handelns

Nicht nur die Dauer, auch die Masse der Folgen von allen Handlungen im technischen oder sozialen Feld wächst und wirkt in eine Zukunft, von der wir immer früher immer weniger wissen – außer, dass wir sie durch unser Handeln mit prägen und binden.

Verkürzung des Zeitraumes für politische Entscheidungen

Die Verkürzung der Gegenwart führt zu wachsendem Zeitdruck auf die Politik, deren Entscheidungen und Maßnahmen unmittelbar zu Ergebnissen und Erfolgen führen sollen. Der Erwartungshorizont an Politik wird damit immer enger und zeitlich kürzer. Die Folgen politischer Entscheidungen aber nehmen an zeitlicher Reichweite und Masse zu, so dass unter ständig abnehmender Zeitperspektive Entscheidungen von wachsender zeitlicher Reichweite getroffen werden.

Zukunft als Abstieg

Die wachsenden Risiken und Selbstgefährdungen, denen sich moderne Gesellschaften aussetzen, lassen Zukunft tendenziell als Abstieg von einem gegenwärtig hohen Niveau an Sicherheit und Wohlstand erscheinen. Da zukünftiges Wissen in der Gegenwart nicht schon bekannt sein kann, können auch zukünftige Lösungen für Probleme nicht jetzt gewusst werden, selbst wenn die Probleme selber bereits bekannt oder gar verursacht sind. Es entstehen Zukunftsunsicherheiten und -ängste.

Konsequenzen für den Forschungsverbund „Stadt 2030“

Unter diesen Bedingungen war in den Projekten des Forschungsverbundes „Stadt 2030“ zu entscheiden, welche Entwicklungen mit hinreichender Sicherheit über einen mittel- bis langfristigen Zeitraum zu prognostizieren sind, welche Maßnahmen sich aus diesen Entwicklungen entweder zu ihrer Realisierung oder zu ihrer Verhinderung ableiten lassen und wie diese Maßnahmen in der lokalen Politik zu implementieren sind.

Auf dem gegenwärtigen Stand des Forschungsverbundes „Stadt 2030“ zeigen sich einige Entwicklungen, denen große Stabilität und hohe prognostische Sicherheit zugeschrieben werden, und andere, denen man mit prognostischer Unsicherheit oder Zurückhaltung begegnet.

Sichere Prognosen mit großer zeitlicher Reichweite: Demographie

Als Entwicklung mit größter denkbarer prognostischer Sicherheit gilt die natürliche Bevölkerungsentwicklung, der demographische Wandel. In allen Projekten, die diese Zukunftsperspektive thematisieren, werden die verfügbaren Prognosen über den Rückgang der Bevölkerungszahl in Deutschland wegen konstant niedriger Reproduktionsziffern uneingeschränkt akzeptiert. Diese Entwicklung gilt als stabil und politisch nur noch marginal beeinflussbar sowie als Rahmenbedingung zukünftiger Planung. Unsicher bleibt nur, wann und in welchem Ausmaß Migration zur Kompensation des natürlichen Bevölkerungsrückgangs einsetzt und akzeptiert wird.

Dennoch neigen einzelne Projekte aus stark schrumpfungsgefährdeten Städten dazu, Bevölkerungsprognosen nicht über das Jahr 2015 hinaus aufzustellen, obwohl sich die natürliche Bevölkerungsentwicklung ohne gravierende Fehlerrisiken über mindesten drei bis vier Jahrzehnte prognostizieren ließe. Solche Projekte aus Städten mit massivem Bevölkerungsrückgang tendieren daher zu einer Konzentration auf kurzfristige, eher prozesuale Planungen, da ein Fernziel so pessimistisch wirkt, dass es politisch nicht vermittelbar erscheint. Dies ist möglicherweise ein schwerer Fehler, denn auf diese Weise können illusorische Wachstumshoffnungen genährt und erhalten werden. Dramatische Fragen zukünftiger Stadttransformation – z.B. des Wandels einiger, etwa mittlerer oder kleinerer Industriestädte durch

Bevölkerungsverlust zu völlig neuen Stadttypen – werden auf diese Weise ausgeblendet, obwohl sie unter langfristiger Perspektive zu stellen wären. In verdeckter Form taucht das Problem dennoch auf, wenn in schrumpfenden Kommunen nach der Stadtgestalt gefragt wird, welche deren Substanz ausmachen könnte und nicht angetastet werden darf, wenn die Stadt erhalten werden soll.

Als gleichfalls sicher, wenn auch deutlich unklarer in den Konsequenzen, gilt der ökonomische Wandel. Alle Projekte, die diese Perspektive einbeziehen, halten den Übergang zur Dienstleistungs- und Wissensökonomie für unausweichlich und akzeptieren ihn als Rahmenbedingung, obgleich die Folgen dieses Wandels häufig noch nicht in klaren Konturen vor Augen stehen. Eine Reihe von Projekten verbindet den Übergang zur Dienstleistungs- und Wissensökonomie mit dem Identitätsproblem, also mit der Frage nach den kreativen Milieus und der mentalen Kultur der Stadt, von denen der Wandel ausgehen und getragen sein könnte. Mit dem Ziel eines weiteren Wachstums in neuen Wirtschaftsbereichen verbindet sich in der Regel das Ziel eines Mentalitätswechsels in der Stadt selbst, aber auch das eines Imagewandels, also eines neuen Außenbildes der Stadt – beides in der Stadtforschung bekannte Problemstellungen, deren planerische Lösung aber als außerordentlich schwierig gilt, da sich städtische oder regionale Identitäten aufgrund ihrer extremen Stabilität kaum steuernd und planend verändern lassen. In diesen Projekten ist häufig das Fernziel relativ klar definiert, die nächsten Schritte zu seiner Realisierung bleiben aber undeutlich.

Unsichere Prognosen mit geringer zeitlicher Reichweite: Entwicklung und Reform des Sozialstaates

Als Feld mit deutlich geringerer prognostischer Sicherheit gilt die Entwicklung des Sozialstaates, eine für die Kommunalpolitik sehr entscheidende Rahmenbedingung. Zwar sind sich die Projekte, die diesen Komplex thematisieren, nicht sicher oder gar einig über das Ausmaß erwartbarer Veränderungen – dass aber soziale Ungleichheit in den deutschen Städten zunehmen wird und sich Armuts-, Ausgrenzungs- und Segregationsphänomene ausweiten werden, gilt als gewiss.

Aber mehr noch als in den Projekten zu schrumpfenden Städten scheint mit dieser Perspektive einer wachsenden sozialen Ungleichheit gleichsam ein Tabubruch verbunden zu sein. Zunehmende Ungleichheit kann weniger noch als die Stadtver-

kleinerung zum stadtentwicklungspolitischen Ziel erklärt werden, so dass langfristige „Bilder“ dieser anderen Stadt kaum auftauchen. Es dominiert eindeutig die „inkrementalistische“ Planung in kleinen Schritten, mit denen das Problem, das sich politisch nicht in eine Vision umsetzen lässt, eher umgangen als bearbeitet wird. Zukunftsunsicherheit oder gar -angst prägen die Auseinandersetzung mit neuer Ungleichheit. Förderung sozialer Gleichheit als Strategie der Integration nach dem Modell des Wohlfahrtsstaates und mit seinen Instrumenten einer materiellen Umverteilung wirkt auf kommunaler Ebene wie ein moralischer Konsens, der durch die Anteilnahme aller am Gemeinwesen normativ gestützt wird. Hier überschneiden sich die Themenkomplexe Integration und Identität oder Identifikation. Nicht die prognostizierte Ungleichheit wird in Zukunftsbildern vorwiegend zum Ausdruck gebracht, sondern es wird eine Identifikation aller Bewohner mit der Stadt postuliert, eine Solidarität zwischen allen Bürgern, die zur Basis von Gleichheitskonzepten werden soll. Da sich solche Modelle für die Stadt als Ganzes kaum vorstellen und konkretisieren lassen, beschränken sich die Integrationsprojekte vorwiegend auf einzelne Stadtteile, suchen deren Solidaritätspotenziale aufzuspüren und als Ressource von Lebensqualität im Sinne eines „sozialen Kapitals“⁸ der Bevölkerung zu aktivieren. In diesen Strategien kommen einzelne Projekte des Forschungsverbundes „Stadt 2030“ anderen Stadtentwicklungsprogrammen, z. B. dem Programm „Soziale Stadt – Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“, sehr nahe. Sie verlieren dabei aber die langfristige Perspektive leicht aus dem Auge, statt sie gerade in kommunale Sozialpolitik einzubringen.

Besonders heikle Forschungsprobleme stellen sich bei Projekten, die die Zukunft der Stadt aus der Formulierung und Durchsetzung neuer Bürgerrechte zu entwickeln suchen. Z. B. wird im Projekt der Stadt Bremen⁹ eine urbane Zukunftsvision aus dem neuen Bürgerrecht auf Zeitgerechtigkeit abgeleitet, das sich an dem sozialstaatlichen Bürgerrecht der Chancengleichheit orientiert. Das Bremer Projekt steht damit in der Gefahr, die Grenzen zwischen objektiver Prognose und normativer Setzung zu verwischen. Zwar ist die Langfristprognose wachsender individueller Zeitknappheiten und zeitlicher Koordinationsanforderungen in der „24-Stunden-Gesellschaft“ plausibel, dass diese Herausforderungen aber zu einem Bürger-

8 Vgl. Sebastian Braun, Putnam und Bourdieu und das soziale Kapital in Deutschland. Der rhetorische Kurswert einer sozialwissenschaftlichen Kategorie, in: Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaften, 29 (2001) 3, S. 337–354.

9 Vgl. auch <http://www.bremen2030.de>

recht auf Zeitgerechtigkeit führen können, das von kommunaler Politik zur Basis von Stadtentwicklung und Infrastrukturpolitik erklärt wird, bleibt zurzeit normative Setzung. Wissenschaftler, die sich mit Tagesabläufen in der Stadt befassen und extreme Zeitknappheiten bei besonderen Bevölkerungsgruppen – z. B. bei allein erziehenden Müttern – registrieren, fordern Abstimmungen von Öffnungszeiten sozialer öffentlicher und privater Infrastruktur – Kindergärten, Kinderhorte, Schulen, Einzelhandel, Arztpraxen – mit Verkehrstakten und Arbeitszeiten, um besonders belasteten Bevölkerungsgruppen ein Bürgerrecht auf Zeitautonomie zu garantieren. Sie verweisen dazu auf Parallelen in der Entwicklung des Sozialstaates und des ihn begründenden Bürgerrechts der Teilhabe,¹⁰ dem ein Bürgerrecht auf Teilnahme, z. B. an Sozialkontakten und Freizeit, gleichzustellen sei. Auch der Sozialstaat sei aus der Bewältigung von Armutproblemen hervorgegangen, die vor der Formulierung entsprechender Bürgerrechte als Privatangelegenheit gesehen worden seien. Öffentliche Sozialpolitik habe sich als Sozialfürsorge verstanden, die in karitativer Weise nur für eine Reparatur der schlimmsten Auswüchse sorgte, ohne einem langfristig angelegten Konzept von Gleichheit zu folgen. Die Lücke zwischen solchen kurzfristigen Maßnahmen und diesem Konzept des modernen Sozialstaates sei durch die Arbeiterbewegung geschlossen worden, die in Kooperation mit einem patriarchalischen Staat ökonomische Teilhabe als Bürgerrecht fixieren konnte. Nach diesem Modell entwickelt das Bremer Projekt seine Perspektive des Bürgerrechts auf Zeitgerechtigkeit, kann aber selbst extreme Zeitbelastungen – etwa bei allein erziehenden Müttern – nur „karitativ“ und in Einzelschritten reparieren. Das Bindeglied einer urbanen, sozialen „Zeitgerechtigkeitsbewegung“ bleibt eine normative Forderung. Über deren Realisierung kann das Projekt keine Aussagen machen, so dass die Lücke zwischen Nahschritten und Fernziel nicht geschlossen werden kann. Unklar bleibt fernerhin, ob die Erwartung, mit einer Folge von Nahschritten langfristig das Ziel der Zeitgerechtigkeit zu erreichen, Gegenstand kommunaler, lokaler Politik sein kann.

Widersprüchliche Prognosen: Effizienz und legitimatorische Basis lokaler Politik

Neben Projekten, die in ihren Zukunftsperspektiven zwischen objektivierender Prognostik und nor-

10 Vgl. Thomas H. Marshall, Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/M. 1992.

mativer Setzung schwanken, findet sich eine Gruppe, in der zu ein und demselben Gegenstand widersprüchliche Vorhersagen getroffen werden. Solche Widersprüche entstehen vor allem in Bezug auf die institutionellen Formen der Kommunalpolitik. Dass die Kommune als politische Institution lokaler Selbstverwaltung Bestand haben wird, bezweifelt kein einziges Projekt im Forschungsverbund „Stadt 2030“. Ob jedoch angesichts zunehmender Vernetzung der Städte und mit Blick auf Zukunftsaufgaben, die an kommunalen Grenzen nicht enden, gegenwärtige territoriale Abgrenzungen aufrechterhalten werden können, ist umstritten. Diese Auseinandersetzung wird vor allem bei den Regionalisierungsprojekten geführt. Einerseits sollen Regionalstädte gegenwärtig eng gefasste kommunale Territorien ersetzen, die zur Basis lokaler Willensbildung und Verwaltung werden müssten, wenn zum Beispiel eine nachhaltige Regionalentwicklung erfolgreich sein soll. Dem stehen andererseits Projekte gegenüber, welche die Zukunft von Regionalpolitik und -planung in Verabredungen zwischen Kommunen sehen, um so den mühsamen Prozess einer institutionellen Reform der Kommune zu überspringen. Sowohl bei der Effizienz als auch hinsichtlich der demokratischen Legitimation zeigen sich Stärken und Schwächen der beiden Lösungen. Das Verabredungsmodell ist sofort herstellbar, kann also kurzfristig effizient sein. Ob Verabredungen wie zum Beispiel im Projekt „Städteregion Ruhr“¹¹ langfristig funktionsfähig sind, kann sich nur an harten Entscheidungen erweisen, die im Konsens aller Beteiligten getroffen werden müssen – eine Nagelprobe, die zur Zeit noch aussteht, da bisher eher weiche Themen aufgegriffen werden, bei denen es keine „Verlierer“ geben muss. Darüber hinaus zwingt das Verabredungsmodell die politischen Akteure, auf territorialer Ebene zu handeln, für die sie nicht gewählt wurden.

Diesen beiden Einwänden suchen die Befürworter dieses Modells durch Bildung regionalstädtischer Institutionen zu begegnen, müssen dafür aber eine wachsende Distanz der gewählten Kommunalpolitiker und der Regionalverwaltungen von der lokalen Basis in Kauf nehmen. Und selbst dann, wenn die Regionalstadt als neue kommunale Institution fixiert werden kann, bleibt deren territoriale Abgrenzung prekär. Es müssen neue Grenzen gefunden werden, die ihrerseits zur Zerschneidung von Vernetzungen und Problemzusammenhängen führen. Die Tatsache, dass die Stadt für die kleinen Schwierigkeiten zu groß und für die großen zu klein ist, stellt sich unausweichlich bei jeder Abgrenzung. Verabredungsstrategien eines Gover-

11 Vgl. auch <http://www.ruhr-2030.de>.

nance-Modells zielen nicht nur auf eine Flexibilisierung von Grenzen, sie heben diese praktisch auf, da für jeden Anlass neue Konstellationen von gemeinsam handelnden kommunalen Akteuren gefunden werden können (dies ist ihr unschätzbare Vorteil), aber auch gefunden werden müssen (das kann zu ihrem Nachteil werden).

Partizipation als Steuerungsressource

Politische Steuerung basiert traditionell auf Recht oder auf Geld. Da die Kommunen einerseits selbst kein Recht setzen, also nicht gesetzgeberisch wirken können, da die kommunalen Finanzen andererseits unter einer notorischen Dauerkrise leiden, zeigen sich deutliche Schwächen kommunalpolitischer Steuerungspotenziale. Diese verweisen die 21 Projekte des Forschungsverbundes „Stadt 2030“ nachdrücklich auf die Zukunft der lokalen Demokratie als Forschungsgegenstand. Durch neue Formen der Bevölkerungsbeteiligung sollen die gegenwärtigen Defizite kommunaler Steuerungsressourcen ausgeglichen werden. Partizipation, sei es von formellen Akteuren im kommunalen Feld, sei es von einer weitgehend unorganisiert gedachten Bevölkerung, gilt als Ressource. In konsequenter Reaktion auf die anfangs genannten drei „Zweifel“, die sich seit den siebziger Jahren verfestigt haben, sind es drei Funktionen, die einer Beteiligung der Bevölkerung oder zivilgesellschaftlicher Akteure zugeschrieben werden:

- Die Projekte, die Barrieren gegen langfristige Zukunftsorientierung vor allem in Zukunftsängsten und Zukunftsunsicherheiten sehen, versuchen die Bevölkerung in die Planung einzubeziehen, um Akzeptanz für schwer nachvollziehbare, unpopuläre Planungen zu erreichen.
- Werden dagegen eher die Zweifel an der Objektivität wissenschaftlicher Aussagen betont, gelten Bewohnerinnen und Bewohner häufig als „Experten in eigener Sache“. Ihre Mitsprache, Mitentscheidung oder auch nur ihre Befragung kann in diesen Fällen, so die Vorstellung, Mängel der wissenschaftlichen Aussagen kompensieren, diese korrigieren oder erhärten, ihnen also die Glaubwürdigkeit

geben, die allein aus der Wissenschaft nicht – mehr – zu gewinnen ist.

- Werden dagegen Defizite in den politischen Steuerungskapazitäten als Ursachen unzureichender Zukunftsorientierung vermutet, zielen die Versuche, Partizipation zu mobilisieren, auf eigene Leistungs- und Handlungsressourcen der Zivilgesellschaft, also z. B. auf Solidaritätspotenziale oder auf ein „Sozialkapital“ zum Ausgleich sozialpolitisch nicht mehr zu schließender Versorgungslücken.

Unsicher bleibt allerdings, ob diese Beteiligungsformen kommunaler Politik die Stabilität vermitteln können, die zur Formulierung und Durchsetzung langfristiger Ziele notwendig ist.

Resümee

Der Forschungsverbund „Stadt 2030“ wirft Fragen nach der Notwendigkeit und Möglichkeit langfristiger Ziele und Zukunfterschließungen in der Kommunalpolitik und -planung auf. Über die Defizite einer ausschließlich in Einzelschritten oder prozessual operierenden und denkenden Politik und Verwaltung besteht bei allen Projekten weitgehend Einigkeit. Die Differenzen aber in der Verbindlichkeit von Zielen, in den prognostischen Aussagen über die Zukunft der Stadt – sei es als gebauter Raum, sei es als Lebens- und Wirtschaftsraum oder als politische Institution – verweisen auf die Schwierigkeiten, die mit der Verfestigung von Prozessen zu Strukturen, von Diskursen zu Entscheidungen, von Bewegungen zu Institutionen verbunden sind. Allerdings sollen auf der gegenwärtigen Stufe des Forschungsverbundes „Stadt 2030“ auch keine umfassenden Lösungen gefunden werden. Eher geht es darum, angesichts der bisher noch vorherrschenden Dominanz prozessualen Denkens eine neue Sensibilität dafür zu wecken, dass die großen Herausforderungen für die Zukunft der Stadt nur bewältigt werden können, wenn diese Aufgaben auch institutionalisiert werden, wenn es also Institutionen auf kommunaler Ebene gibt, die Langfristigkeit und Zukunftsorientierung sicherstellen – ohne deswegen zu den Überbürokratien der Stadtentwicklungsämter der sechziger Jahre zurückzukehren.

Schrumpfende Städte in Ostdeutschland – Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum

Hoyerswerda ist überall

Hoyerswerda, 1956 als „zweite sozialistische Wohnstadt der DDR“ für die Kohle- und Energiearbeiter des „größten Braunkohle- und Steinkohle-Veredlungskombinats Europas“, *Schwarze Pumpe*, errichtet, durchläuft seit der Wiedervereinigung einen dramatischen Deindustrialisierungsprozess: Tausende Arbeitsplätze sind verloren gegangen. Gleichzeitig nimmt die Bewohnerschaft der Stadt stetig ab und die verbleibende wird immer älter. In etwa zehn Jahren, so die Prognosen, wird die einst „jüngste Stadt“ der DDR annähernd zur Hälfte von PensionärInnen bewohnt sein. Heute handelt es sich bei diesen zwar noch um die relativ gut versorgten KnappschaftsrentnerInnen. Aber künftig werden jene Personengruppen überwiegen, deren Bezüge als Folge von Vorruhestand und jahrelanger Arbeitslosigkeit eine eher trostlose Perspektive bieten: Einkommen/Vermögen und künftige Rentenansprüche sind gering. Hier droht ein Wiederanstieg der Altersarmut. Hinzu kommt, dass die gesamte technische und soziale Infrastruktur der Stadt angesichts der sinkenden Einwohnerzahlen überdimensioniert ist.

Wie können Stadtmütter und -väter unter diesen Bedingungen ihre Stadt entwickeln? „Was fängt man mit einem Gemeinwesen an“, so der ostdeutsche Architekturkritiker Wolfgang Kil zu Recht dramatisierend, „das sich weder durch Zuzüge noch durch eigenen Nachwuchs reproduziert, also *de facto* zum Aussterben verurteilt ist?“ Und weiter: „Was fangen die Bürger dieser Stadt mit sich an, wenn sie mehrheitlich alt und immer älter werden, zunehmend beschwert von körperlicher Mühsal und ohne finanzielle Ressourcen? Wird Hoyerswerda in zehn Jahren ein Rentnerparadies aus zweigeschossigen Hauszeilen, oder doch lieber mit alters- und pflegerecht aufgerüsteten Hoch-

Dieser Aufsatz verwendet Argumentationen aus einer Veröffentlichung der Autorin, die in der Publikation „Labor Ostdeutschland“ der Bundeskulturstiftung, herausgegeben von Kristina Bauer-Volke und Ina Dietzsch, voraussichtlich im Juli 2003 erscheinen wird.

häusern, eingebettet in Parkanlagen mit vielen Bänken und Elektromobil-Ausleihservice, Haustierpflegestationen, die berühmte Bergarbeiter-Klinik umgerüstet zum geriatrischen Fachkrankenhaus, in der Lausitzhalle allwöchentlich Musikantenstadt und schließlich die Friedhofsgärtnerei als letzter Arbeitgeber mit garantierter Expansionsaussicht?“¹ Das sind Fragen, die sich heute in fast allen ostdeutschen Städten stellen und vielleicht auch sehr bald in den westdeutschen. Denn unabhängig von Lage, Größe, wirtschaftlicher Basis, Geschichte und administrativem Status zeigen sich die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Wende besonders in den tief greifenden Schrumpfungsprozessen von Städten und Regionen Ostdeutschlands. Es handelt sich dabei um eine Entwicklung, die zwar schon seit der Wende offensichtlich wurde, aber erst seit November 2000 politisch und wissenschaftlich nicht mehr ignoriert wird: „Die neue Herausforderung heißt Umgang mit Schrumpfung.“² Und erst seit diesem Zeitpunkt werden Möglichkeit und Notwendigkeit urbaner Rückbildungsprozesse diskutiert,³ ist es politisch opportun, das „Schrumpfen“ als neuen, folgenreichen Pfad von Stadtentwicklung auf die Tagesordnung zu setzen.

„Schrumpfung“ als altes und neues Phänomen postindustrieller Entwicklung

Man sollte allerdings nicht meinen, das Schrumpfen von Städten und Regionen sei ein völlig unerwartetes und nicht vorhersehbares Phänomen. Der

1 Vgl. Wolfgang Kil, Was jetzt fehlt, sind wieder mal Visionen. Rede zur Verleihung des MPW-Journalistenpreises in Berlin am 30. Januar 2002. www.gdw.de/ausgezeichnet/journalistenpreis2001/Preisrede%20Wolfgang%20Kil.pdf

2 So im Bericht der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“, erarbeitet im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen im November 2000, Berlin 2000, S. 66.

3 Versuche seitens der Stadtforschung, das Schrumpfen als empirische Realität zu benennen, stießen auf erbitterten Widerstand bei Ministerialbürokratie, Wissenschafts- und Kommunalpolitik.

ökonomische Strukturwandel seit den siebziger und frühen achtziger Jahren offenbarte sich im Niedergang traditioneller Industrieregionen. Deindustrialisierung, Arbeitslosigkeit und Abwanderung waren Krisensymptome jener Regionen und Städte, die bis dahin als Zentren des industriellen Wachstums gegolten hatten. Vor allem die Verschiebung der internationalen Arbeitsteilung, ausgelöst durch den Wandel der so genannten Entwicklungsländer von Rohstofflieferanten zu Standorten industrieller Massenproduktion, verschärfte den Konkurrenzkampf auf dem internationalen Markt. Hatte die Industrialisierung hier seit dem 19. Jahrhundert zu einem explosionsartigen Wachstum städtischer Agglomerationen geführt, so wurde nun eine Implosion dieser Räume konstatiert. Das internationale Wirtschaftsgefüge verschob zum einen die Regionalproportionen und zum anderen das Leitbild wachsender (Groß-) Städte in den entwickelten Industriestaaten. Im Karussell politischer Krisendefinition wurde die herkömmliche Polarisierung „Stadt – Land“ durch die nunmehr unterschiedlichen Entwicklungstypen städtischer Agglomerationen überlagert: „Wachstum ist also in Schrumpfung umgeschlagen. Nur noch wenige Städte haben ein stabiles wirtschaftliches Fundament [...]“⁴ und es entstehen „neue Entwicklungstypen von Großstädten“⁵.

Obwohl das neue urbane Problem offensichtlich war, hat dies bis Ende der neunziger Jahre keine wesentlichen wissenschaftlichen und politischen Bemühungen ausgelöst. Angesichts des weitgehend ungebrochenen Festhaltens an der Gleichsetzung von Entwicklung und Wachstum in industriellen und postindustriellen Gesellschaften scheint es berechtigt zu sein, deren ideellen Hintergrund auch in einer „Wachstumsmentalität“⁶ zu vermuten. Des Weiteren überlagerten nach 1989 die euphorischen Erwartungen, die in der Umbruchszeit in jegliche Entwicklungsprozesse gesetzt wurden, die warnenden Stimmen all jener, die darauf hinwiesen, dass der „Deindustrialisierungsprozess“ auch Ostdeutschland treffen werde.

Angesichts der allgemeinen Strukturprobleme der deutschen Wirtschaft und der besonders prekären Situation in Ostdeutschland erlebt die Forschung zu schrumpfenden Städten und Regionen derzeit eine massive Ausweitung. Hier wird die Brisanz

des ausbleibenden wirtschaftlichen Strukturwandels besonders deutlich. Der ostdeutsche Soziologe Wolfgang Engler warnt jedoch zu Recht vor dem Denkfehler, die deindustrialisierte Gesellschaft des Ostens mit der postindustriellen Gesellschaft des Westens zu verwechseln. Die Ursachen des Schrumpfungsprozesses in den ostdeutschen Bundesländern sind nicht in jeder Hinsicht mit denen in der alten Bundesrepublik zu vergleichen.⁷

Ostdeutsche Städte leiden an Systemproblemen, die noch aus der DDR-Zeit rühren und den Schrumpfungsprozess wesentlich mitbestimmen. Dieser ist seit 1989 eng verbunden mit den konkreten Bedingungen und Ergebnissen der gesellschaftlichen Transformation in Ostdeutschland.

Die sozialistische Stadt als Hypothek

Die Entwicklung der DDR-Städte vollzog sich unter den Bedingungen einer „sozialistischen Gesellschaft“: staatliches Bodeneigentum, zentralstaatliche Planung und Stadtverwaltung. Es lässt sich zwar kein konsistentes Konzept einer „sozialistischen Stadt“ zeichnen. Aber es gibt dennoch Merkmale der sozialistischen Stadtentwicklung in der DDR, die auf der – idealtypischen – Differenz zur „kapitalistischen Stadt“ gründen: Die Nutzungsstruktur der Stadt sollte sich nicht aus den Verwertungsinteressen privater Grundeigentümer und wirtschaftlicher Großunternehmen sowie anderer Akteure ergeben, sondern aus übergreifenden Gesellschaftszielen, Anforderungen und Bedürfnissen. Die Ausrichtung der Wohnpolitik zielte auf die „Lösung der Wohnungsfrage als soziales Problem“ und folgte damit einem alten sozialreformerischen Ideal, das die Versorgung der „breiten Schichten der Bevölkerung“ mit Wohnraum und die Vermeidung einer sozial segregierten Stadt beinhaltete. Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in den Städten und im Verhältnis von Stadt und Land, ausgerichtet am postulierten Leitbild der „sozialistischen Lebensweise“, sollte die Reproduktion sozialer Ungleichheit vermeiden. Hinsichtlich der Stadtstruktur galt das Ideal der kompakten und arbeitsgerechten (werk-tätigen) Stadt: Kleinteilige Zersiedlung und damit Suburbanisierung wurde baupolitisch verhindert, indem Stadterweiterungen im Wesentlichen nur in Gestalt industriell gebauter Wohngebiete realisiert wurden. Systemideologie und Baupolitik waren lange Zeit von dem Glauben geprägt, die histori-

7 Vgl. Wolfgang Engler, Friede den Landschaften! Zur politischen Geographie Ostdeutschlands, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44 (2000) 7, S. 872–879.

4 Hartmut Häußermann/Walter Siebel, Die Chancen des Schrumpfens: Plädoyer für eine andere Großstadtpolitik, in: Die Zeit vom 22. März 1985, S. 33–37, hier S. 33.

5 Dies., Neue Entwicklungstypen von Großstädten, in: Stadtbauwelt, 77 (1986) 91, S. 1355–1361.

6 Vgl. Frithjof Hager/Werner Schenkel, Einleitung, in: Schrumpfungen: Chancen für ein anderes Wachstum. Ein Diskurs der Natur- und Sozialwissenschaften, Berlin 2000, S. 3–8.

sche Bausubstanz sei in eine sozialistische Stadtgestaltung nicht integrierbar. Auch wurden die Rationalisierungseffekte des industriellen Bauens überbewertet. Dies führte zu einer Orientierung auf „Neubau“ und zur Verwahrlosung der alten Stadt.

Aus heutiger Sicht stellen die Vernachlässigung der „alten Stadt“, die Unterfinanzierung der Wohnungswirtschaft und die Austrocknung der kommunalen Selbstverwaltung die größten Probleme dar, welche die sozialistische Stadtpolitik hinterlassen hat. Zudem differenzierten sich ostdeutsche Städte schon zu DDR-Zeiten aus – in solche, die von der zentralstaatlichen Siedlungsplanung der DDR aus wirtschaftlichen, administrativen oder anderen politisch-ideologischen Gründen in der Ressourcenzuweisung bevorzugt, und solche, die bewusst nicht in diesen Kreis einbezogen wurden. In den sechziger Jahren waren neben Berlin vor allem ausgewählte industrielle Großvorhaben und entsprechende neue „sozialistische Stadtgründungen“ begünstigt worden. Diese Politik musste in den siebziger Jahren zwar offiziell revidiert werden, in der Realität nahm im Lauf der Jahre aber nur die Anzahl der zur Förderung vorgesehenen Städte zu.⁸ Diese „Bevorzugungspolitik“ ausgewählter Standorte von Industrie, Administration oder Militär wurde bis zum Ende der DDR weiterverfolgt.

Parallel dazu entwickelte sich die Bevölkerung: Die Hauptrichtung der Wanderungsbewegungen verlief zu DDR-Zeiten von den Dörfern, wenn diese nicht zum sozialistischen Hauptdorf erhoben worden waren, über die Kleinstädte, wenn diese nicht Kreisstadtstatus hatten, über die Mittel- in die Großstädte.

Die transformierte Stadt: Deökonomisierung, Depopulation und Deurbanisierung

Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik veränderten sich die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in Ostdeutschland grundlegend. Die Wiedereinführung von Privateigentum an Grund und Boden, die Privatisierung volkseigener und genossenschaftlicher Mietwohnungen bei gleichzeitiger Restitutionspolitik nach dem Prinzip „Rückgabe vor Entschädigung“ sowie die Alt-schuldenregelung für DDR-Wohnungsunternehmen und die Retablierung der kommunalen Selbstverwaltung bei gleichzeitigem Austausch der lokalen Eliten sind hier die wichtigsten Stichworte.

⁸ Vgl. Frank Werner, Die Raumordnungspolitik der DDR, Hannover 1985, hier: S. 203 ff.

Hinzu kamen hohe Steuervergünstigungen für Investitionen in ostdeutsche Immobilienprojekte und eine Schwerpunkte setzende Subventions- und Förderpolitik von Bund und Ländern gegenüber den Städten und Gemeinden. Die politischen Initiativen zur städtischen Rekonstruktion nach der Vereinigung gingen dominant von den staatlichen Instanzen aus und erzeugten in den Kommunen einen hohen Anpassungsdruck an die Vorgaben der zentralen Förderprogramme. Dadurch wurden bestimmte „Moden“ in allen Gemeinden gleichermaßen umgesetzt, z. B. die Sanierung der DDR-Neubaugebiete wie auch die Förderung des Wohnungsneubaus außerhalb der städtischen Kerne ohne Analyse des ortsspezifischen langfristigen Wohnbedarfs oder die flächendeckende „Ästhetisierung“ des öffentlichen Raumes durch immer gleiche Lampen, Betonsteine und Isolierfenster.

Alle Veränderungen in den Rahmenbedingungen stehen jedoch im Bann der „Deindustrialisierung“. In der Diskussion um Ursachen, Ausmaß und Folgen der allgemeinen Krise globalisierter Wirtschaftsentwicklung mit stagnierendem Wachstum wird dieser Begriff in zwei Zusammenhängen verwendet. Zum einen bezeichnet er die Tertiärisierung der Produktion (Übergang von der verarbeitenden Produktion zur Dienstleistung), zum anderen aber auch den bloßen Abbau traditioneller Produktionsbereiche ohne deren Ersatz durch moderne Dienstleistungen oder andere Gewerbe des tertiären Sektors. Doch auch in dieser doppelten Bedeutung erfasst der Begriff der Deindustrialisierung Ausmaß, Inhalt und Resultat des wirtschaftlichen Strukturwandels und der daraus resultierenden hohen Arbeitslosigkeit, der demografischen Entwicklung und der urbanen Rückbildungsprozesse in den ostdeutschen Bundesländern nur unzureichend: „De-LPGisierung“ (Dekollektivierung der Landwirtschaft), „De-Administrierung“ und „De-Militarisierung“ sind gleichermaßen Prozesse mit erheblichen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Städte in Ostdeutschland. Ein Beispiel von vielen: Die wirtschaftliche Basis der mecklenburgischen Kleinstadt Teterow bildeten vor der Wiedervereinigung u. a. ein Panzerreparaturwerk, ein Kleiderwerk zur Produktion von NVA-Uniformhosen und die Landwirtschaft. Außerdem war Teterow Kreisstadt des gleichnamigen Landkreises. Heute existieren von diesen Wirtschaftsbereichen und Verwaltungsfunktionen allenfalls noch Restbestände. Eine „Tertiärisierung der Produktion“ hat nicht stattgefunden. Die Stadt Teterow versucht mit der Ansiedlung von Unternehmen der Biotechnologie eine grundsätzliche Neudefinition der wirtschaftlichen Basis, deren Erfolg zur Zeit jedoch äußerst ungewiss ist.

Der Zusammenbruch der ostdeutschen Industrie – also die Deindustrialisierung – hatte die folgenreichsten und schwerwiegendsten Auswirkungen auf die wirtschaftliche Basis der ostdeutschen Städte. „Auf die Industrie entfielen im Saldo 70 % des Arbeitsplatzabbaus im Gefolge der deutschen Einheit.“⁹ Die eruptive Marktöffnung, ein Umtauschkurs, der weit über der Kaufkraftparität lag, und eine erste Annäherung von Löhnen und Gehältern an das westdeutsche Niveau verursachten einen „Abschmelzungsprozess“ bei den Arbeitsplätzen.¹⁰

Die Landwirtschaft war für viele Städte im ländlichen Raum nach der Industrie die wichtigste wirtschaftliche Basis. Immerhin betrug der Arbeitskräftebesatz hier am 30. September 1985 850 000 Erwerbstätige, d. h., er war etwa doppelt so hoch wie in dem bevölkerungs- und flächenmäßig viel größeren Gebiet der früheren Bundesrepublik.¹¹ Wie in den anderen Wirtschaftsbereichen war der Anpassungsdruck für die ostdeutsche Landwirtschaft enorm, nur betrug hier der Beschäftigungsrückgang zwischen 1989 und 1993 fast 80 Prozent; es handelte sich um den größten Arbeitsplatzverlust im Vergleich aller Wirtschaftsbereiche.¹² Die Umstrukturierung der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) zu privatwirtschaftlichen Unternehmen ist zwar wesentlich erfolgreicher gelungen als etwa die Transformation im Industriebereich. Aber der Aufstieg erfolgreicher – die EU-Subventionssysteme ausschöpfender – Agrarunternehmen erfolgte bei gleichzeitigem sozialen Abstieg von ländlichen Regionen wie der Altmark in Sachsen-Anhalt oder des Landkreises Uckermünde-Randow in Mecklenburg-Vorpommern. Die Landwirtschaft trägt heute nur noch unwesentlich zur Wirtschaftskraft einer Stadt bei.

Auf dem Territorium der DDR gab es, gemessen an ihrer Größe, übermäßig viel Militär sowie paramilitärische Organisationen und Institutionen.¹³

9 Burkart Lutz/Holle Grünert, Beschäftigung und Arbeitsmarkt, in: Hans Bertram/Raj Kollmorgen (Hrsg.), Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen 2001, S. 133–162, hier: S. 142.

10 Vgl. ebd., S. 139 f.

11 Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Zur aktuellen Entwicklung der Agrarwirtschaft in den neuen Ländern – Bilanz und Ausblick, Bonn 1992, S. 5.

12 Vgl. Burkart Lutz/Holle Grünert, Der Zerfall der Beschäftigungsstrukturen der DDR 1989–1993, in: Burkart Lutz u. a. (Hrsg.), Arbeit, Arbeitsmarkt und Betriebe, Opladen 1996, S. 69–120, hier: S. 108; Peter Pollack, Die Landwirtschaft in der DDR und nach der Wende, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“, Bd. III/2, Baden-Baden 1999, S. 1429–1499, hier: S. 1468 ff.

13 Vgl. Harald Bluhm, Facetten des militarisierten Sozialismus, in: Berliner Debatte Initial, 8 (1997) 6, S. 3–12.

Die „bewaffneten Organe“ der DDR, die Nationale Volksarmee, die Grenztruppen, der Apparat der Staatssicherheit, sowie alle anderen paramilitärischen Organisationen und die hier stationierte Sowjetarmee hatten einen teilweise bedeutenden Anteil an der wirtschaftlichen Basis vieler Regionen und Städte, da sie nicht nur Arbeitsplätze für Militärs und Zivilangestellte bereitstellten, sondern auch Dienstleistungen aller Art nachfragten. Die fortlaufende Schließung und Zusammenlegung von Standorten der Bundeswehr infolge der „strategischen Neuausrichtung der Streitkräfte“ setzte diesen Abbau von Arbeitsplätzen, die an Militäreinrichtungen gebunden sind, nach der Wiedervereinigung fort.¹⁴

Eine besondere Form der Schrumpfung in den ostdeutschen Bundesländern stellt – zwar mit deutlich geringerem, aber doch nennenswertem Anteil – der Abbau der administrativen Strukturen und Institutionen der DDR dar. Diese „De-Administrierung“ betrifft zum einen den Statusverlust, den viele bisherige Bezirks- und Kreisstädte hinnehmen mussten, zum anderen den damit verbundenen umfangreichen Arbeitsplatzabbau, der durch die Abschaffung politischer Führungsstrukturen und Liquidation der DDR-Massenorganisationen noch verstärkt wurde.

Insgesamt ist die Entwicklung der Städte in Ostdeutschland von Funktionsverlusten und wirtschaftlichem Strukturabbau gekennzeichnet. Zentrales Problem ist nicht die Transformation der wirtschaftlichen Basis, sondern vielmehr ihre weitestgehende Erosion (s. die *Grafik*). Infolgedessen kam es zu einer hohen Arbeitslosigkeit und einer stagnierenden bzw. rezessiven Wirtschaftsentwicklung, die bis zum jetzigen Zeitpunkt anhält. Seit 1991 hat die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ständig zugenommen und verharrt seit etwa 1997 relativ konstant bei 18 bis 19 Prozent der Erwerbsbevölkerung. Das sozioökonomische Profil der ostdeutschen Städte ist durch hohe Sozialleistungen bei geringem Steueraufkommen und einer starken Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen charakterisiert. Da der ökonomische Wandel nicht nur – wie dargestellt – durch Deindustrialisierung verursacht ist, sondern einen allgemeinen wirtschaftlichen Strukturabbau umfasst, wird hier vorgeschlagen, treffender von der „Deökonomisierung“ zu sprechen. Die wirtschaftliche Basis der ostdeutschen Städte ist weitgehend frei von „Marktwirtschaft“. Schaut man sich die defizitären Haushalte der ostdeutschen Städte an, wird offensichtlich, dass diese überwiegend von Transferzahlungen getragen sind. Selbst erwirtschaftete Ein-

14 Vgl. Das neue Standortkonzept der Bundeswehr, in: Informationen aus der Forschung der BBR, (2000) 3, S. 9.

Grafik: Drohende Abwärtsspirale in schrumpfenden Städten.



Quelle: Ingeborg Beer; Urbane Projekte Schmitz; Potsdam 2001: Obere Talsandterasse in Schwedt/Oder, Integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept im Rahmen des Förderprogramms „Soziale Stadt“. Gutachten im Auftrag der Stadt Schwedt/Oder, S. 25.

nahmen von der Gewerbe- bis zur Hundesteuer haben einen verschwindend geringen Anteil.

Jedoch ist nicht nur der Prozess der Deökonomisierung ein Merkmal schrumpfender Städte in Ostdeutschland. Hinzu kommt als weiteres dramatisches Problem der Bevölkerungsrückgang bei gleichzeitiger Alterung der Bewohner in den Städten. Dieses resultiert zum einen aus der Abwanderung der jungen, qualifizierten Bevölkerung in die alten Bundesländer, vorwiegend als Erwerbswanderung. Desgleichen spielen Zuwanderungsprozesse aus dem Ausland für Ostdeutschland keine Rolle. Zum anderen kam es infolge der „Wende“-Ereignisse zu einem extremen Rückgang der Geburten. Innerhalb von sechs Jahren, von 1988 bis 1994, sank deren Zahl um 60 Prozent. Zwischenzeitlich stieg sie wieder an, kompensiert jedoch bis heute nicht die Sterberate.

Die Wanderungsbewegungen der Bevölkerung verlaufen schwerpunktmäßig von Ost nach West, und das siedlungsstrukturelle Gefälle in Ostdeutschland wird verstärkt. Schließlich bewirkt der

ausbildungs- und erwerbsbedingte Abgang der jungen Bevölkerung in Ostdeutschland bei gleichzeitiger Zunahme der Lebenserwartung in den fünf Ländern eine Alterung der Bevölkerung.¹⁵

Darüber hinaus bestimmt ein weiterer Prozess den sozialräumlichen Wandel: Seit dem Umbruch 1989/90 lassen sich in den ostdeutschen Städten selektive Mobilitätsprozesse beobachten, die teilweise den Mustern westdeutscher Kommunen entsprechen.¹⁶ Die Städte in den ostdeutschen Bundesländern unterliegen einer Suburbanisierung

15 Vgl. z.B. Hansjörg Bucher/Martina Kocks, Die Bevölkerung in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland. Eine Prognose der BBR bis zum Jahr 2015, in: Informationen zur Raumentwicklung, (1996) 11/12, S. 755–772; Hansjörg Bucher, Der Geburtenrückgang in den neuen Ländern, in: Günter Heinritz (Hrsg.), Raumentwicklung und Sozialverträglichkeit (50. Deutscher Geographentag Potsdam), Stuttgart 1999, S. 9–20; Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes und der Länder, Wiesbaden 2000.

16 Vgl. Anette Harth u.a., Segregation in ostdeutschen Städten, Opladen 1998.

und Deurbanisierung als dominierendem Prozess des sozialräumlichen Wandels. Einer der wichtigsten Gründe ist darin zu sehen, dass die Innenstädte durch den jahrzehntelangen Verfall als Wohnstandorte wenig attraktiv sind. Die notwendige Sanierung der historischen Bausubstanz verzögerte sich lange aufgrund von Restitution, ungeklärten Eigentumsverhältnissen und fehlendem Eigenkapital der privaten Hausbesitzer. Verschärft wurde diese Stagnation durch die staatliche Förderung der Neuerschließung und -bebauung von Flächen außerhalb der Innenstadt. In der Folge entstanden neue städtische Räume wie Gewerbegebiete, subventionierte Wohnparks und Kleinhauassiedlungen, die eine Ausweitung der städtischen Flächen bei sinkender Nachfrage bewirkten.

In den ostdeutschen Stadtregionen wurde die (Wohn-)Suburbanisierung das dynamisierende Element der sozialräumlichen Entwicklung. Nach einer extrem hohen Dynamik der Stadt-Umland-Wanderungen zu Beginn der neunziger Jahre, die ihren Höhepunkt in den Jahren 1996/1997 erreichte, hat sich der Prozess zum Ende der Dekade zwar deutlich abgeschwächt, aber er erfolgte unter den Bedingungen demographischer Schrumpfung. In der Folge erlitten nicht nur die Städte, sondern auch die Stadtregionen insgesamt deutliche Bevölkerungsverluste, welche im Gegensatz zu den alten Bundesländern nicht durch Zuwanderungen ausgeglichen werden können.¹⁷

Die Verschränkung von Stadt-Umland-Migration und Funktionsverlust bei gleichzeitiger Erschließung großer Randlagen ist mehr als bloße Suburbanisierung. Sie führt zu einer Reorganisation des gesamten Raumes, die man insgesamt als Deurbanisierung bezeichnen kann. War für die DDR eine kompakte Stadtentwicklung charakteristisch, so sind jetzt Dekonzentration und Dispersion die zentralen Elemente der raumstrukturellen Entwicklung. Diese wurde Anfang der neunziger Jahre zunächst durch die Ansiedlung von rand- und/oder außerstädtischen großflächigen Einzelhandelseinrichtungen und die Ausweisung von Gewerbegebieten in Gang gesetzt. Seit Mitte der neunziger Jahre lässt sich eine weitere Ausweitung dieser stadtstrukturellen Dispersion beobachten. Die Stadt-Umland-Wanderung ist kein neues Phänomen der Stadtentwicklung, aber sie erfolgt in Ostdeutschland in einer neuen Größenordnung sowie mit einer erheblichen Beschleunigung – und sie wirkt sozial selektiv. Die neuen Wohnangebote werden vor allem von Besserverdienenden und

solchen Personengruppen wahrgenommen, welche die Bausparförderung nutzen können. Es entstehen sektoral und räumlich ausdifferenzierte Wohnungsteilmärkte innerhalb der Stadtregionen, die mit einer beträchtlichen sozialräumlichen Restrukturierung der Wohnbevölkerung verbunden sind.

Folgt man den amtlichen Bevölkerungsprognosen, so wird diese „Umverteilung“ der Bevölkerung und der Flächen in den nächsten Jahrzehnten weiter voranschreiten: Bis zum Jahr 2025 – so die Schätzung – werden die ostdeutschen Städte bis zu 25 Prozent ihrer Bevölkerung verlieren.¹⁸ Es entstehen neuartige Stadtregionen, die in mehr oder weniger zusammenhängende Teilgebiete zerfallen. Daneben ist eine großflächige Ausdehnung von Städten aufgrund weiträumiger Eingemeindungen zu beobachten.

Nicht zuletzt gibt es eine Tendenz zur Verlagerung regionaler Entwicklungskräfte in städtische Randgebiete mit der Folge einer Verödung der Innenstädte. Die für die Kernstadt charakteristische Konzentration von öffentlichen Einrichtungen, Geschäftsleben und Veranstaltungen ist heute in vielen ostdeutschen Städten auf ein Minimum reduziert. Insbesondere der Durchgangsverkehr hat dazu geführt, dass Innenstädte und Innenstadt-Randbereiche für die Wohnbevölkerung unattraktiver geworden sind. Der Verkehrslärm, so ergab die Untersuchung „Wohn-Ort-Innenstadt“ aus dem Jahre 2000,¹⁹ ist das Haupthindernis für Wohnen in der Innenstadt. Die Belastung der Innenstadt und der Wegzug ins Umland als Folgen der Politik sind das Gegenteil der offiziellen Planungsstrategie. Diese sich öffnende Schere zwischen Politikfolge und Planungsziel wurde mittlerweile realistisch als eine neue Form städtischer Siedlung, als „Zwischenstadt“ (Thomas Sieverts), typisiert.²⁰ Ein planerischer Lösungsweg ist damit nicht benannt. Die Abnahme an räumlicher Dichte, die durchaus Wohnqualität befördern kann, wird erkauft mit einer kaum tragbaren Ausdünnung der sozialen und kulturellen Infrastruktur.

18 Vgl. Michael Krautzberger, Wohnungsleerstand und Rückbau: die ostdeutsche Stadtentwicklung, in: Raum, (2001) 44, S. 40–43, hier: S. 40.

19 Vgl. Wohn-Ort-Innenstadt (Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg), Potsdam 2000. *Anmerkung der Redaktion*: Siehe hierzu auch den Beitrag von Heike Leitschuh-Fecht in dieser Ausgabe.

20 Thomas Sieverts, Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Zeit und Raum, Stadt und Land, Braunschweig–Wiesbaden 1997. (Dieses Buch, das 1999 schon in der dritten Auflage erschienen ist, hat die Fachdiskussion zum „Stadt-Umland-Problem“ in den vergangenen Jahren am nachhaltigsten belebt und teilweise auch polarisiert. Sieverts möchte sein Buch als Aufruf verstanden wissen, sich vorbehaltenlos den veränderten, also den stadtreionalen und nicht ausschließlich den „städtischen“ Realitäten zu stellen.)

17 Vgl. Jürgen Aring/Günter Herfert, Neue Muster der Wohnsuburbanisierung, in: Klaus Brake u. a. (Hrsg.), Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen, Opladen 2001, S. 43–56, hier: S. 43 ff.

Fazit: Schrumpfende Städte als neuer Normalfall der Stadtentwicklung

Noch immer wird der Schrumpfungsprozess in der beschriebenen Verschränkung verschiedener Problemlagen nicht durchgängig als gravierendes Problem vieler Städte anerkannt. Die umfangreichen Transferzahlungen überdecken teilweise die Wirkungen der ökonomischen Erosion. Vielfach wird noch versucht, Schrumpfung auf den demographischen Faktor zu reduzieren. Im Falle Ostdeutschlands konzentriert sich die politische Debatte um „schrumpfende Städte“ jedoch aktuell auf das von der Bundesregierung aufgelegte Programm „Stadtumbau Ost“, in dessen Kontext 262 Kommunen integrierte Stadtentwicklungskonzepte als Voraussetzung zur Förderung von Rückbau und Abriss erarbeitet haben. Das Bund-Länder-Programm ist der erste Versuch, die anspruchsvolle gesellschaftliche Aufgabe der Gestaltung von Schrumpfungsprozessen zu instrumentieren. Durch seine Ausrichtung auf integrierte Stadtentwicklungskonzepte werden städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Belange auf das Engste miteinander verknüpft. Dies könnte zu einem für Deutschland neuen Niveau der Durchdringung von Stadtentwicklung und Wohnungswirtschaft führen.²¹ Das Programm ist jedoch wesentlich auf Druck der Wohnungswirtschaft entstanden. Der Diskurs folgt – stark vereinfacht – der Formel: Bevölkerungsrückgang = Leerstand = „Platte“ = Rückbau (Abriss bzw. Wohnungsmarktbereinigung). Damit bleibt nicht nur die Deökonomisierung der ostdeutschen Städte ausgeklammert. Es werden auch gravierende Probleme des rasanten Bevölkerungsverlustes ausgeblendet, der sich eben nicht nur im Leerstand von Plattenwohnungen, sondern vorwiegend in der Verödung der Innenstädte zeigt und mit einer dramatischen demographischen Alterung der Stadtbevölkerung gekoppelt ist. Nicht nur der prognostizierte absolute Bevölkerungsrückgang, sondern auch die Zusammensetzung der Bevölkerung und die Haushaltsstrukturen signalisieren mittel- und langfristig Handlungsbedarf. Zudem geriert die Verschiebung der Altersstruktur einen dramatischen Wandel der städtischen Bevölkerung; der Altersdurchschnitt der StadtbewohnerInnen wird sich deutlich erhöhen, wie es demographische Hochrechnungen nahe legen. Durch den Geburtenrückgang ist von immer weniger familiären Unterstützungssystemen für ältere Menschen auszugehen.

²¹ Vgl. Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, hrsg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn 2003.

Der Wohnungsleerstand in den ostdeutschen Ländern ist angesichts seiner Überdimensionalität nicht mehr als vorübergehende Erscheinung zu verstehen, die etwa durch „Abriss“ zu bewältigen wäre. Die prognostizierte steigende Anzahl der Haushalte kann diesen ebenso wenig kompensieren, wie die EU-Osterweiterung ihn regulieren wird. Vielmehr ist er ein deutliches Zeichen für eine dauerhafte Entwicklung. Das bloße Konstatieren leer stehenden Wohnraums reicht als Reaktion auf die schrumpfende Stadtentwicklung nicht aus. Ein solches Verständnis engt die Entwicklung produktiver Umgangsweisen mit diesem neuen Phänomen ein. Vielmehr müssen Ursachen in der strukturellen Verkopplung von Deökonomisierung, Depopulation und Suburbanisierung verortet werden – Entwicklungen, die zudem von Globalisierung bzw. Europäisierung und dem Abbau des deutschen Sozialstaates überlagert werden. Die neue Qualität der städtischen Schrumpfung in Ostdeutschland ist gekennzeichnet durch die Konvergenz und wechselseitige Verstärkung verschiedener Rückbildungsprozesse. Diese erzeugen insgesamt eine Abwärtsspirale, die als strukturelle Schrumpfung alle städtischen Lebensprozesse erfasst.

Seit Ende der neunziger Jahre findet der Schrumpfungsprozess die Aufmerksamkeit von Stadtforschung und -planung, Städtebau und Architektur. Ein veränderter Diskurs begründet ein neues Forschungs- und Praxisfeld. Der Umgang mit aufgegebenen Stadtgebieten der Industriegesellschaft wird daher in Ostdeutschland gewissermaßen in einer Laborsituation erforscht, deren Ergebnisse auch für die westlichen Industrieregionen relevant sein können.

Ostdeutsche Städte stehen für eine Option der Stadtentwicklung, für die es keine bewährten und belastbaren Lösungsstrategien gibt. Stadtentwicklung ist in Deutschland wie in Europa auf die Steuerung von Wachstum und die Erneuerung von Bestehendem eingespielt. Hierfür existieren Regelungen und Instrumente, die seit vielen Jahrzehnten als verlässlich erachtet werden. Letztlich offenbart sich bei der Auseinandersetzung mit den Schrumpfungsprozessen in Ostdeutschland das Dilemma eines Modells von Ökonomie und Gesellschaftsentwicklung, das auf Wachstum basiert – ein Dilemma, das auf konstitutiv problematische Strukturen der westlichen Moderne verweist, wie sie etwa im sozialwissenschaftlichen Diskurs über „Kontinuitätsbrüche der Moderne“ in den achtziger Jahren schon einmal Gegenstand der Diskussion waren. In der damals geführten Debatte um Symptome, Missbildungen und Prognosen des Übergangs von der modernen zur „postmodernen“ Gesellschaft wurde – angesichts

der politischen und ökonomischen Krisenerfahrungen – „Modernität“ auch als hochgradig prekäres Entwicklungsziel diskutiert. Der Politologe Claus Offe hat in diesem Diskurs explizit auf das Phänomen der Unumkehrbarkeit als konstitutives Problem der Moderne aufmerksam gemacht. Allein schon wegen der Höhe der Investitionsmittel sei in soziotechnischen Systemen wie z. B. beim Bau einer Autobahn (oder z. B. bei der Erschließung von Gewerbegebieten in jeder noch so kleinen ostdeutschen Siedlung – C.H.) ein außerordentlicher Revisionswiderstand sozusagen eingebaut, so Offe. Ein Autobahnbau eröffne eine Vielzahl von Optionen, verschließe jedoch für alle relevanten Zeithorizonte eine entscheidende Wahlmöglichkeit – und zwar die, darauf auch verzichten zu können.²² Im Zusammenhang mit der Schrumpfungsdebatte bekommt dieser Gedanke eine neue, wenn auch anders gelagerte Aktualität. Nunmehr müssen angesichts des eklatanten Schrumpfungsproblems zwingend Antworten auf das Phänomen der Unumkehrbarkeit gefunden

22 Vgl. Claus Offe, Die Utopie der Null-Option, in: Johannes Berger (Hrsg.), Die Moderne – Kontinuitäten und Zäsuren (Soziale Welt, Sonderband 4), Göttingen 1986, S. 97–117, hier: S. 104.

werden. Eine „Null-Option“, d. h. die Weigerung, sich mit diesem Problem auseinander zu setzen und sich für Handlungen zu entscheiden, die über den simplen Abriss von Plattenbauten nicht hinausreichen, ist politisch, ökonomisch, kommunal und vor allem sozial nicht mehr akzeptabel. Bisher werden in den Diskursen über nachindustrielle Wirtschafts- und Gesellschaftsformen zumeist – wenn überhaupt – die Verlierer des Strukturbruchs als Opfer thematisiert. Vorerst sind sozialstaatliche Transferzahlungen und die weitere Migration der mobilen Bevölkerung in die wirtschaftlich prosperierenden Gebiete West- und Süddeutschlands die „Lösung“ des Problems. Aber der deutlich sichtbare Wandel der Siedlungsstruktur in vielen ostdeutschen Städten und Regionen führt zur Verödung ganzer Stadtteile und/oder zur Absiedlung ganzer Landstriche. Ein Programm „Stadtumbau-Ost“ – bisher die einzige politische Reaktion auf diese Entwicklung – kann nur den Anlass für eine Diskussion geben, die sich intensiv mit diesem gravierenden Wandlungsprozess auseinander setzt: Die Transformation in Ostdeutschland führt in eine von ausschließlich erwerbsbezogener Arbeit freigesetzte Gesellschaft; dies zeigt Phänomene auf, die künftig in ganz Deutschland wirken werden.

Leerstand von Gebäuden in Wolfen-Nord



Foto: Philipp Oswalt, Projekt Schrumpfende Städte,
www.shrinkingcities.com

Abriss von Wohngebäuden in Wolfen Nord



Foto: Philipp Oswalt, Projekt Schrumpfende Städte,
www.shrinkingcities.com

Brache im Zentrum von Merseburg



Foto: Philipp Oswalt, Projekt Schrumpfende Städte,
www.shrinkingcities.com

Abrisshäuser in Weißenfels



Foto: Philipp Oswalt, Projekt Schrumpfende Städte,
www.shrinkingcities.com

Zu verkaufen



Foto: Gregor Jekel, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).
zuverkaufen.JPG

Zerfall



Foto: Jürgen Weidner, Difu.
gg_foto_zerfall.jpg

Zukunft der Städte und Stadtquartiere Ostdeutschlands

I. Schattenland des Neoliberalismus – Überlegungen zum Schrumpfungs- prozess ostdeutscher Städte

Anderthalb Millionen leer stehende Wohnungen in Ostdeutschland zwingen zum Umdenken. Der Wohnungsüberhang entspricht nämlich keinem der typischen Stadien im so genannten „Schweinezyklus“ aus Verknappung und Überproduktion, sondern er hat sich zur konstanten Größe verfestigt und eine brisante Eigendynamik entwickelt: Da man vier vermietete Wohnungen braucht, um die Ausfälle einer leeren fünften zu kompensieren, liegt der ökonomische Umschlagspunkt bei etwa 15 Prozent Leerstand. Bei 20 Prozent ist der Konkurs nur noch eine Frage der Zeit. Anfang 2001 war in Leipzig-Grünau die erste Wohnungsgenossenschaft zusammengebrochen. Treten solche Insolvenzen erst einmal wellenartig auf, so die Befürchtung etwa der Sächsischen Aufbaubank, ist eine Zerstörung des gesamten ostdeutschen Wohnungsmarktes durchaus vorstellbar.

Weder dem Wittenberger Packhofviertel oder der Görlitzer Südstadt noch Neubausiedlungen wie Wolfen-Nord, Schwedt oder Hoyerswerda wird man also nach altvertrautem Schema, etwa durch den Ersatz der „Platte“ durch „Stadt villen“, wirksam helfen können. Es fehlen die im „alten Westen“ bewährten Gegenkräfte: Es gibt hier keine rettenden Besserverdiener, nirgends. Auch die Empfehlung, beim Abriss nicht zimperlich zu sein, weil freigelegtes Bauland werthaltiger sei als eine durch unnütze Substanz blockierte Immobilie, verkennt das Wesen der Sache: Wo die Menschen davonlaufen, verlieren selbst Grund und Boden alle Heiligkeit.

Diese Krise wird sich als ein allein wohnungspolitisches Problem weder erklären noch lösen lassen, denn *erstens* ist der Leerstand kein Reflex auf die verrufene „Plattenästhetik“; in besonders betroffenen Städten wie Leipzig, Halle oder Görlitz sind bisher vorrangig die Alt- und Innenstädte betroffen. *Zweitens* lässt sich die Entvölkerung ostdeut-

scher Städte mit allgemeinen demographischen Tendenzen oder gar dem extremen Geburtenknick nach der „Wende“ nur ungenügend begründen; die eigentliche demographische Entvölkerungswelle kommt erst noch. Auch der immer wieder genannte Nachholbedarf an Eigenheimen ist – vom Berliner „Speckgürtel“ einmal abgesehen – nach dem Zurückfahren der verlockenden Subventionen weithin gedeckt; die Bewohnerverluste gehen aber ungehemmt, in bestimmten Regionen sogar noch rasanter, weiter. *Drittens* sind es bezeichnenderweise vor allem bestimmte ländliche Regionen, die an Bevölkerungsschwund leiden; geradezu dramatisch ist die Entwicklung in der Uckermark und in Vorpommern, aber auch in Teilen Mecklenburgs, in der Altmark und der Lausitz. In diesen traditionell dünn besiedelten Landschaften war zu DDR-Zeiten mit umfänglichen Industrieansiedlungen (Schwedt, Neubrandenburg, Stendal, Eisenhüttenstadt, Schwarze Pumpe) und hoch technisierter Agrarwirtschaft massive Strukturförderung betrieben worden. Da stellt ein sich selbst überlassener Markt nun den *Status quo ante* wieder her: die im vorindustriellen Schattendasein dahindämmernde Arme-Leute-Gegend. Für viele der mühevoll aus dem Boden gestampften Industrie-Wohnstädte dürfte dies wohl vor allem eines bedeuten: Sie sind schlicht überflüssig geworden.

Niemals zuvor war im Westen ein Strukturwandel dermaßen planlos und ungeschützt dem Selbstlauf überlassen worden. Der nach Kräften verzögerte und kompensatorisch weitgehend abgedeckte Niedergang des „alten“ Ruhrgebiets ist mit der kollapsartigen Preisgabe der ostdeutschen Industrien in keiner Weise zu vergleichen. Allein am Chemiestandort Bitterfeld-Wolfen-Dessau waren von 1990 bis 1993 durch wilde Abrisskampagnen, aus Gründen der Arbeitsbeschaffung oder zur Freilegung von „jungfräulichem“ Investitionsbauland über 80 großbetriebliche Anlagen demontiert worden. Dabei sank die Zahl der noch irgendwie produktiv Beschäftigten auf unter ein Drittel der Stärke vor 1989. Wohin man auch blickt, überall finden sich ähnliche Relationen: Dessau (Waggonbau, Chemie) hat 5 500 produktive Arbeitsplätze verloren, Görlitz (Waggonbau, Textil- und Elektromaschinenbau) sogar über 15 000. Der Anlagenbauer Bergmann-Borsig in Berlin schrumpfte von 4 500

Autor des ersten Kapitels ist Wolfgang Kil. Das zweite Kapitel hat Marta Doehler verfasst, das dritte Michael Bräuer.

auf 300 Arbeiter, im Halbleiterwerk Frankfurt/Oder sind von 8 500 gerade noch 160 Beschäftigte übrig. „Von der ostdeutschen Wirtschaft blieb vielfach kaum mehr zurück als der berühmte ‚Staub von Brandenburg‘“, stellt der Berliner Soziologe Wolfgang Engler in einer jüngst veröffentlichten Studie fest.¹ „Der Umfang der Erwerbsarbeit sank alarmierend, von 9,7 Millionen Erwerbstätigen im Jahr 1990 auf 6,4 Millionen im Jahr 2000. Bezieht man die mehr als 400 000 Pendler, die im Westen Beschäftigung fanden, in die Rechnung ein, dann sank ihre Zahl sogar auf unter 6 Millionen.“

So stehen wir vor den Auswirkungen einer ökonomischen Transformation, die sich nicht als Strukturwandel, sondern als rapider Strukturbruch vollzogen und im Osten Deutschlands deshalb keine *postindustrielle* (wie im Westen), sondern eine *deindustrialisierte* Landschaft hervorgebracht hat. Dass diese beiden Gesellschaftszustände – *postindustriell* und *deindustrialisiert* – in ihrer grundsätzlichen Differenz nicht verstanden wurden, gehört nach Engler zu den zentralen Irrtümern deutscher Vereinigungspolitik. Denn die von der *Deindustrialisierung* Betroffenen erfahren diesen Unterschied ganz existenziell: Sie haben keinen „Modernisierungsschub“ zu verkraften, also individuelle Neuorientierungs- oder Anpassungsprobleme zu lösen, sondern sie kämpfen, einzeln wie kollektiv, ums Überleben – weniger materiell-finanziell (das zunehmend auch) als mehr im Sinne einer jeden Morgen neu zu findenden Rechtfertigung: Warum soll man als aktiver, mobiler und ehrgeiziger Mensch in einer Region bleiben, die dauerhaft mit einer Arbeitslosigkeit von 25 Prozent und mehr zu kämpfen hat, in der die Bahn erst einzelne Bahnhöfe, dann ganze Strecken stilllegt, wo Sparkassen und Postfilialen reihenweise schließen, wo Ärzte und Schulen nur noch in der Kreisstadt zu finden sind, der Einzelhandel zum Erliegen kommt und – als finale Katastrophe – die letzte Kneipe aufgibt. Wenn dann nur noch die Tankstelle als Zuflucht aller Alltagsbedürfnisse übrig bleibt, sollte man sich nicht wundern, dass früher oder später alle vom „Abhauen“ träumen. Alarmierte Regionalforscher warnen inzwischen vor einer mentalen Verinnerlichung der Krise: Die Betroffenen selbst sprechen von ihren Heimatorten als „sterbenden Städten“ und verfallen angesichts der ausgewogenen Peripherisierung in Depressionen.² „Das ist wie vor ’89“, kann man selbst in noch vitalen Städten wie Hoyerswerda hören, „jetzt gehen alle, die noch was bewirken könnten.“

1 Wolfgang Engler, Die Ostdeutschen als Avantgarde, Berlin 2002.

2 Vgl. Ulf Mathiesen, Statement zum Zukunftsforum Brandenburg 2025, in: IRS aktuell, Nr. 37, Oktober 2002 (IRS = Institut für Raumentwicklung und Strukturplanung).

Keiner will der Letzte sein, der am Ende das Licht ausmacht.“

Die Krise der ostdeutschen Städte lässt sich als Muster wie als Signal für das Ende einer Epoche interpretieren. An deren Beginn, im 19. Jahrhundert, hatte die industrielle Revolution und die Suche nach Arbeit wahre Völkerwanderungen kreuz und quer durch Europa ausgelöst. Um Wohnraum für das neu entstandene Proletariat zu schaffen, waren in einem gewaltigen Kraftakt zahllose Städte aus ihrer mittelalterlichen Beschränktheit gerissen und den neuen Produktions- und Konsumbedürfnissen angepasst worden. Heute stammen immer mehr Alltagswaren und Rohstoffe aus Ländern, in denen die Arbeitskraft deutlich billiger ist. In Mitteleuropa lösen sich die auf Industriearbeit ausgerichteten Lebenswelten auf, was ihre neuerliche Verwandlung erwarten lässt. Nur – welche Verwandlung?

Schrumpfung als Symptom industrieller Wandlungsprozesse ist weder ein neues noch ein speziell ostdeutsches Phänomen. Die Krise der Montan- oder der Textilindustrie liefert hierfür viele Vorbilder, etwa in England, Ostfrankreich, Belgien oder den USA. Neu ist allerdings der nun erreichte Grad der „Überflüssigkeit“: Nahezu das gesamte Erwerbsspektrum einer modernen Industriegesellschaft wurde als Folge der deutsch-deutschen Wirtschaftsunion 1990 vollkommen unvorbereitet zur Disposition gestellt. Selbst Städte mit einer vielfältig ausdifferenzierten Fertigungspalette blieben von den Einbrüchen nicht verschont, denn mit den jeweiligen Hauptprodukten verschwand auch die weit gefächerte Zuliefererstruktur. An der ostdeutschen Situation lässt sich also einiges über das Schicksal von Regionen lernen, die im Zuge globalisierter Wirtschaftsprozesse uninteressant geworden sind: Der Unterschied der ostelbischen Tiefebene zu den prosperierenden westeuropäischen Produktions- und Innovationszentren – von Rotterdam und Lille rheinabwärts bis ans Mittelmeer – ist offenbar zu groß. Außerdem reicht dank radikaler Marktöffnung die Binnennachfrage für rentable heimische Produktionen nicht aus. Angesichts dieser Bedingungen sind alle Hoffnungen auf „Nachholeffekte“ und „Aufschwung“ in den Wind gesprochen. Eine solche Region ernährt ihre bisherige Bevölkerung nicht mehr, sie wird zum Schattenreich des neoliberalen Globalisierungsmodells.

Während in allen Diskursen über zukünftige Wirtschafts- und Gesellschaftsformen stets nur die Gewinnerseite eine Rolle spielt, gilt den Verlierern des Epochenbruchs selten die nötige Aufmerksamkeit. In Ostdeutschland geht es aber in erster Linie um diese Verlierer, weil sie durch ihre massenhafte

individuelle Anpassung eine zunehmend spürbare Umwälzung der Gesellschaftsverhältnisse bewirken: Die Menschen ziehen der Arbeit und damit den Lebenschancen hinterher. Dieser Prozess hat in einigen östlichen Bundesländern bereits eine bestürzende Dynamik gewonnen. Er könnte schon bald zu einem Wandel in der Raumstruktur führen, einschließlich der Auflassung ganzer Stadtteile oder der gezielten Absiedlung bestimmter Landstriche.

Um die massenhafte individuelle Betroffenheit und Verunsicherung aufzufangen, sind von Planern wie Politikern vor allem soziale und kulturelle Strategien gefragt – unter Stichworten wie *Entschleunigung, Entdichtung, Verkleinerung, Vorläufigkeit, Abschied*. Einem solchen notwendigen Wandel der Leitbilder stand bislang entgegen, dass in den auf permanentes Wachstum gegründeten Gesellschaften „Schrumpfung“ oder „Rückzug“ einem grundsätzlichen Tabu unterworfen waren bzw. sind. Doch gemessen an den fundamentalen Umbrüchen zu Beginn des Industriezeitalters darf an dessen Ende eine neuerliche Infragestellung aller vertrauten Verhältnisse weder verwundern noch beirren. Im Gegenteil – die dramatische Krise der ostdeutschen Städte sollte ein weiterer Anlass dafür sein, über vernünftige Rückzugsstrategien aus der herkömmlichen Arbeitsgesellschaft insgesamt nachzudenken.

Und weil Schrumpfungprozesse von durchreisenden „Bauprimadonnen“ weder verstanden noch bewältigt werden können, schlägt ja vielleicht endlich die Stunde der Geduldigen. Sie sind am ehesten bereit, die neuen Länder tatsächlich als *Neuland* zu begreifen, wo „Scouts und Pioniere im retardierenden Zukunftsland an den inneren Peripherien auf die ‚Rückkehr der Wölfe‘ warten und bereit sind, die Auflassungsarbeiten im Interesse des Weltklimas auf das Gewissenhafteste zu übernehmen“ (Simone Hain). So könnte am Ende also der Abschied von einer Epoche noch die Wendung ins Positive finden: Die von der Industrie hinterlassenen Ländereien als Paradiese für Gärtner und Träumer, für die Kundschafter einer völlig neuen Lebensweise. Wäre das wirklich eine so erschreckende Vision?

II. Die perforierte Stadt – Chaos oder Methode?

Leipzig hat schon viele Prädikate erhalten: Von Johann Wolfgang von Goethe mit dem Kompliment *Klein-Paris* bedacht, war die Stadt tatsächlich lange Zeit eine weltläufige *Handelsstadt* und *Messemetropole*, deren Einwohnerverlust mit der

Vertreibung der jüdischen Wohnbevölkerung in der Nazizeit begann. In den späten achtziger Jahren war die einst repräsentative und wohlhabende Stadt zweifellos an einem Tiefpunkt ihrer Geschichte angekommen und zur *kaputtesten Großstadt der späten DDR* verkommen. Nicht allein, aber auch nicht zuletzt aufgrund ihres augenscheinlichen baulichen Verfalls und des damit einhergehenden Kulturverlusts sowie der eklatanten Umweltbelastungen wurde Leipzig zu einem der Plätze des gesellschaftlichen Umbruchs und im Herbst 1989 zur *Heldenstadt* ausgerufen. Die eintreffenden Wendetouristen aus dem Westen erblickten ein morbides Stadtbild voller „Schätzchen“, die ihnen nur kurze Zeit darauf per Einigungsvertrag und Restitution zufielen. Erben und Investoren, Liebhaber und „Developer“ machten sich daran, ein bemerkenswertes Potenzial an vornehmer und schlichter gründerzeitlicher Altbausubstanz zu verkaufen oder selbst zu sanieren. In der *Boomtown* Leipzig drehten sich alsbald die Kräne über den Großprojekten Messe, Flughafen und Autobahn. Parallel dazu wurden nahezu 80 Prozent der Altbausubstanz saniert und modernisiert.

Schon Mitte der neunziger Jahre kam freilich der Katzenjammer. Im Windschatten des Booms stellten die Akteure auf dem Immobilienmarkt erschrocken fest, dass sie selbst den Aufschwung ausgelöst hatten, für den sie doch zu bauen glaubten. Das frühzeitige Aufzeigen von etwa 800 000 Quadratmetern leer stehender Büro- und Gewerbefläche sowie annähernd 60 000 leeren Wohnungen brachte der Stadt den zweifelhaften Ruf der *Stadt in Ostdeutschland mit den größten Leerständen* ein. Diesem problematischen Image begegnet die Stadt seither mit einem offenen und innovativen Umgang mit dem Leerstand. Leipzig kann gewiss für sich in Anspruch nehmen, die Debatte um den Leerstand in Ostdeutschland ausgelöst zu haben, die sich innerhalb weniger Monate zu dem Slogan der *schrumpfenden Stadt* verdichtete.³

Als würden Städte schrumpfen! Was sich tatsächlich vollzieht, ist ein anhaltender und massiver Nachfragerückgang nach Wohnungen und anderen bebauten Flächen, der nicht – wenigstens nicht überall oder vollständig – durch Mehrverbrauch an Wohnfläche kompensiert werden kann. Für eine Nutzung entfallen die schlechtesten Lagen und Bestände; der gesamte Immobilienmarkt verliert an Dynamik und wird zum riskanten Unternehmen, Sanierungs- und Neubauvorhaben stagnieren oder kommen völlig zum Erliegen.

³ *Anmerkung der Redaktion:* Siehe hierzu auch den Essay des Oberbürgermeisters von Leipzig, Wolfgang Tiefensee, in dieser Ausgabe.

Parallel dazu dehnen sich die Baugebiete von Städten und Gemeinden auf die „grüne Wiese“ am Stadtrand aus. So wird die Nutzungsdecke immer dünner, bis sie am Ende reißt.

Inzwischen gibt es eine städtebauliche Metapher für diese Art von Umverteilungsprozessen im Raum: *die perforierte Stadt*. Dieser Begriff tauchte erstmals auf, als die Zeitschrift „Stadtbauwelt“ eine Ausgabe unter den Titel stellte: „*Was meint das Schlagwort ‚Die perforierte Stadt?‘*“⁴ Man begegnet ihr als Realitätsmodell, Horrorvision oder bewusstem Leitbild. Perforation meint jedoch zunächst nicht mehr und nicht weniger als Durchlöcherung. In seiner Anwendung auf den urbanen Kontext bezeichnet der Begriff Störungen in einem ursprünglich kompakten Bestand vor- und gründerzeitlicher Altstadt. Die einzelne Baulücke, die fehlende Straßenecke und gar ausgedehnte Stadtbrachen unterbrechen einen einst kontinuierlichen baulich-räumlichen Kontext und Nutzungszusammenhang. Die perforierte Stadt ist dort längst Realität, wo schon Kriegszerstörungen Lücken rissen, die niemals geschlossen wurden, wo später Verluste an unsanierter Bausubstanz eintraten und bis in die Gegenwart weiter zu verzeichnen sind, vor allem in jenen Bereichen, wo gewerbliche, industrielle, Militär- und Bahnflächen nach 1990 großflächig stillgelegt wurden. Damit steht dieser Stadtraumtypus für eine an vielen Orten auftretende gesellschaftliche und städtebauliche Transformation altindustriell geprägter Stadtstrukturen; wir kennen diese aus Bilbao ebenso wie aus Buffalo, aus Dessau oder Detroit.

Aber die perforierte Stadt beschreibt darüber hinaus auch einen Ausblick und eine Entwicklungsrichtung: Anders als es in den vergangenen zehn Jahren exzessiv geplant wurde, dürften sich die Lücken in der städtischen Struktur mit großer Wahrscheinlichkeit nicht wieder füllen. Die weitere Auflösung des „*starken architektonischen Zusammenhalts*“ scheint vorgezeichnet, wenn niemand das Risiko der Sanierung oder den Neubau in Lücken übernehmen will. In diesem Sinne bedeutet die perforierte Stadt eine sukzessive Veränderung ganz wesentlicher Eigenschaften der *europäischen Stadt*, wie sie André Corboz zutreffend mit dem „*Doppelprinzip der aneinander stoßenden Bauten und der einheitlichen Höhe*“ beschreibt.⁵ Gewiss gibt es in allen Städten robuste Stadtstrukturen, attraktive Bestände und gute Lagen, die hervorragende Aussichten haben, sich selbst als subsistente Nachbar-

schaften und vitale Stadtquartiere zu reproduzieren. Aber ebenso klar dürfte sein, dass die schwächsten Bestände und schlechtesten Lagen geringe Zukunftsaussichten haben.

Die Stadt verändert sich. Wann und wo welche Verluste eintreten, wird vor allem davon abhängen, wohin die Nachfrage bei einem Überangebot an Flächen driftet. Die große Frage ist, ob sich die Leerstände weiter überwiegend dispers verteilen oder ob im Extremfall einzelne Stadtquartiere von ihren Nutzern aufgegeben werden. Niemand kann das genau vorhersagen. Vor dem Hintergrund einer sich abzeichnenden degressiven Entwicklung werden räumliche Umverteilungsprozesse unsystematisch oder sogar zufällig ablaufen, ja anarchisch anmuten – das ist das Gegenteil von Planung, wie wir sie aus Zeiten des Wachstums und einer wohlfahrtsstaatlichen Fördermoral kennen.

Dass die Spieltheorie in jüngster Zeit immer wieder für den urbanen Kontext der schrumpfenden Städte herangezogen wird, könnte ein Hinweis darauf sein, dass sich unser Planungswissen und -handeln viel stärker als bisher um die Akteure der baulichen Reproduktions- und städtischen Transformationsprozesse bemühen muss. Deren Verhalten ist entweder rational und unterstellt bei den Mitspielern ebenfalls strategische Entscheidungen, wie es das Grundkonzept der Spieltheorie voraussetzt, oder es ist in einem unscharf abgegrenzten Spielraum zufällig und unbewusst. Dies könnte für die kleinteilig parzellierten Bestände der altstädtischen Strukturen des 19. und 20. Jahrhunderts – im Unterschied zu den großen Wohnsiedlungen der ökonomisch handelnden, koalitionsfähigen Wohnungsunternehmen – sehr viel weniger steuerbare Reproduktionsprozesse bedeuten.

Normative Setzung im Sinne bisherigen Planungshandelns könnte in der perforierten Stadt leicht zu Wunschdenken geraten. Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Kassen und hoher Risiken für die private Immobilienwirtschaft müssten sich unsere Plandokumente ohnehin auf diejenigen Bereiche konzentrieren, für die tatsächlich Interventionen stattfinden sollen und können. Dafür wird man den anderen Teil der Stadt/des Stadtteils sich selbst überlassen müssen. Planung wird vermutlich viel stärker deskriptiv als bisher betrieben werden müssen, was uns übrigens dank einer entwickelten Computertechnik ganz neue Möglichkeiten (geografische Interpretationen, komplexe Datenverknüpfungen, demokratisch zugängliche Datenbanken u. a. m.) eröffnen wird. Planen wird Mitschreiben und Sichtbarmachen.⁶

4 Stadtbauwelt, (2001) 24, S. 40.

5 André Corboz, Die vier Phasen der theoretischen Auseinandersetzung mit der Stadt im 20. Jahrhundert, in: Die Schweiz. Fragment einer europäischen Galaxie der Städte, Basel 2001, S. 71.

6 *Anmerkung der Redaktion*: Siehe hierzu auch den Beitrag von Albrecht Göschel in dieser Ausgabe.

Von der perforierten Stadt zu sprechen bedeutet nicht das Ende, wohl aber eine neue Facette der europäischen Stadt. Es ist höchste Zeit, sie in die bislang vorherrschende *pathetisch-restriktive Konzeption* von Stadt einzubinden.⁷ Wahrscheinlich stehen wir gerade am Ende einer Epoche, nämlich des rationalen Planungsdenkens der Moderne. Wohl kann man Szenarien für die Zukunft entwerfen, aber man sollte sich davor hüten, genaue Prognosen zu erstellen. Die Stadt entwickelt sich durch das rationale und irrationale Handeln ihrer Akteure. Lediglich in Bezug auf die unzweifelhaften Megatrends hat dieses Chaos Methode. Etwas mehr „Spiel“ kann der Profession nur gut tun.

III. Chancen für Zukunft – Erkenntnisse und Überlegungen

Der Diskurs über die Frage, welche Zukunft den Städten und Stadtquartieren Ostdeutschlands vorausgesagt werden kann, ist derzeit vorwiegend von Fragen geprägt, mit Problemen überladen und im Grundtenor negativ besetzt. Das ist aus der Konfrontation der wachstumsorientierten und bisher auf die „blühenden Landschaften“ gerichteten Sicht mit den zunehmend nicht mehr zu überdeckenden Brüchen nicht verwunderlich. Es zeigt aber eben auch die nach wie vor vorherrschende Tendenz nicht nur der Politik, sondern auch der Gesellschaft, unliebsame Entwicklungen zu verdrängen, keine Prävention zu betreiben und erst dann zu reagieren, wenn schon die Grenzen der ökonomischen Handlungsfähigkeit erreicht sind. Wenn dies auch in den vergangenen 150 Jahren und allemal für die derzeit in Deutschland lebenden Generationen ungewohnt sein mag, ist der Auf- und Niedergang von Regionen, Städten, Landschaften, das Entstehen von Wüstungen auch in Mitteleuropa verbürgt. Allein der Gedanke, dass ein Politiker dies zum Thema einer vier- oder auch siebenjährigen Legislaturperiode erklären könnte, ist wenig geeignet, die Wählerschaft zu einer Wiederwahl zu animieren. Aber der Realität ist ins Auge zu sehen, und sie erfordert politisches Vorausdenken und abgewogenes, motiviertes Handeln. Hierzu ist von ermutigenden Aktivitäten zu berichten:

1. Der unter der Schirmherrschaft des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen von der Deutschen Stiftung Denkmalschutz

⁷ André Corboz, *Die Kunst, Stadt und Land zum Sprechen zu bringen*, in: *Die Schweiz* (Anm. 5), S. 46; Manfred J. Holler/Gerhard Illig, *Einführung in die Spieltheorie*, Berlin–Heidelberg–New York 2000.

in den Jahren 2001 und 2002 durchgeführte „Bundesweite Wettbewerb: Leben in historischen Innenstädten und Ortskernen – Zukunft für urbane Zentren und Räume“ mit 129 Teilnehmerstädten aus Gesamtdeutschland hat überzeugende Ergebnisse erbracht.⁸ Die Effekte von Förderungen für erhaltende Stadterneuerung, städtebaulichen Denkmalschutz und Stadtgestaltung zur Wiedererweckung historischer Altstädte, Innenstädte und Ortskerne sind immens. In den östlichen Bundesländern ist innerhalb eines Jahrzehnts ein Prozess der Stabilisierung dieses kulturellen Erbes von vielfach europäischer Dimension eingeleitet worden, der hinsichtlich seiner materiellen Rahmenbedingungen unumkehrbar erscheint – eine großartige, gesamtdeutsche Anstrengung. Die teilnehmenden Kommunen aus den westlichen Bundesländern konnten überzeugend einbringen, welche langfristige Stabilisierung in einem Vierteljahrhundert kontinuierlicher Stadterhaltung und -erneuerung erreicht werden kann. Die ausgezeichneten Städte wirkten alle überzeugend für das Siedlungsmodell der europäischen Stadt und die Zukunftsorientierung der kompakten Stadt. Es bleibt allerdings die Frage, inwieweit die Existenz dieser Städte durch selbst tragende wirtschaftliche Rahmenbedingungen als gesichert angesehen werden kann. Hier sind noch Innovationskraft und viel Kreativität notwendig, um diese Frage insbesondere für die ostdeutschen Kommunen auch langfristig positiv beantworten zu können.

2. Der Bericht der im Jahr 2000 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eingesetzten Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ stellte ein Alarm-signal dar; er ging ursprünglich auf die ostdeutsche Wohnungswirtschaft zurück, die eine entlastende Regelung der Altschuldenproblematik eingefordert hatte.⁹ Der Bericht entschlüsselte das zunächst von der Politik als vorübergehendes Phänomen betrachtete Leerstandsproblem auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt in seinen Ursprüngen und Abläufen, indem er die Auswirkungen von Steuervergünstigungen und Subventionen ohne ausreichende statistische Begleitung und regulierende Planung offen

⁸ „Bundesweiter Wettbewerb: Leben in historischen Innenstädten und Ortskernen – Zukunft für urbane Zentren und Räume“ (Werkbericht, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung IRS), Erkner 2002.

⁹ Vgl. Bericht der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“, Berlin 2000.

legte. Daraus hat sich ein vielstimmiges Sirenengeheul entwickelt. Aus der Anfangsthematik haben sich erweiterte Diskussionsfelder zu demographischen Entwicklungen, zur lokalen und regionalen Arbeitsmarktsituation, zu Migrationsprozessen und ihren Ursachen, zu Deökonomisierung, Dis- und Reurbanisierung herauskristallisiert. Diese werden von der einschlägigen Fachwelt engagiert und in verschiedenen Forschungsthemen verfolgt.¹⁰ Die Fülle der Themen und Veröffentlichungen beweist eindrucksvoll, wie bedeutsam eine komplexe Sicht aus planerischer Kompetenz und Verantwortung ist. Das wäre schon im Sinne der Prävention erforderlich gewesen und ist nun in der Phase der Reaktion unverzichtbar.

Es muss als großes Verdienst der Politik anerkannt werden, dass es gelungen ist, die von der Expertenkommission zur Konsolidierung des Wohnungsmarktes empfohlene Abrissquote an eine vorlaufende Planungskomponente zu koppeln, die einer gesamtstädtischen Abwägung und Zielformulierung folgt. Die 260 Kommunen, die sich am Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ im Jahr 2002 beteiligten, haben – auf der Grundlage einer hohen Bundesförderung und differenzierter landespolitischer Aktivitäten – mit in der Regel eingekauftem planerischem Sachverstand „integrierte Stadtentwicklungskonzepte“ erarbeitet. Dabei haben sie erfahren, dass ressortorientierte und disperse Stadtpolitik unzulänglich funktioniert und vernetztes Handeln unverzichtbar ist. Planung hat in diesem Prozess wieder einen Stellenwert bekommen, nachdem sie vielerorts in Verruf geraten war („Marktgläubigkeit“). Die hochkarätig besetzte Jury konnte 34 von 269 Einreichungen zum Wettbewerb für ihre innovativen und realitätsnahen Konzepte auszeichnen.¹¹ Besonders erfreulich war, wie engagiert und aufgeschlossen die Fachöffentlichkeit, die Kommunen und auch die Wohnungsunternehmen sich um eine gemeinsam getragene, konstruktive Lösung bemühten.

Es handelte sich dabei um die erste Phase eines für das heutige planerische und politische Verständnis unverzichtbaren Lernprozesses, so wie das ganze Stadtumbau-Thema nicht ohne Grund als „lernendes Programm“ betrachtet wird. Umso bedauerlicher ist es, dass die einschlägigen Dokumentationen, insbesondere die wissenschaftliche Auswertung mit einer beeindruckend breiten

10 Vgl. Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“, Expertisen zu städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Aspekten des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) 2002.

11 Vgl. Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, hrsg. v. BMVBW, Bonn 2003.

Palette von Ansätzen und Lösungen, der Fachwelt und der interessierten Öffentlichkeit bisher nicht zur Verfügung stehen. Der weitere Lernprozess ist dadurch behindert. Die ursprünglich positive Grundstimmung, die auch aus dem Eindruck eines gemeinsamen Willens von Politik, Fachwelt und Unternehmen gespeist wurde, ist durch diesen Verzug bedauerlicherweise Skepsis gewichen.

Diesen Zustand gilt es schnellstens zu überwinden. Die weitere Zunahme der Leerstände, die Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz der Wohnungsunternehmen und die notwendige Qualität des Stadtumbaus lassen jede weitere Verzögerung zum Verlust werden. Die Forderung nach Qualität ist für ein solches Vorgehen, wo Umquartierungen sozialorientiert erfolgen müssen, Steuergelder eingesetzt und neue Formen von städtischem Leben angestrebt werden, unverzichtbar. Qualität muss für den Gesamtprozess immer wieder eingefordert werden, und im Rahmen des lernenden Programms sind die Kriterien durch ein entsprechendes Monitoring immer wieder zu aktualisieren bzw. in ihrem Anspruch zu verschärfen.

Das sind nur einige, aber wichtige Aspekte, die aus der Sicht und Verantwortung der Stadtpolitiker und Planer helfen können, die Zukunft von Städten, Stadtregionen und Stadtquartieren zu sichern.

Auch wenn sie stark im Bewusstsein der Akteure verankert sind, bieten sie doch nur geringe Chancen zur Abwehr von globalen Entwicklungen und des immer ungezügelteren Wirkens der Marktkräfte. Der unter sozialen Aspekten unverzichtbare Ansatz der Sicherung einer zivilisatorischen Komponente, der Humanität und ein funktionierendes Sozialgefüge impliziert, ist (noch?) deutlich unterentwickelt. Staat und Parteien – weniger wohl die Gesellschaft als Ganzes – streben einen Rückzug aus der Verantwortung, eine Abkehr von der Deregulierung und dem Primat marktwirtschaftlicher Regulative sowie einen Abbau von Subventionen an und reagieren damit auf ständig wachsende ökonomisch bedingte Einschränkungen ihres Handlungsspielraums.

Der Teufelskreis von Reform- und Problemstau und den – im Interesse des öffentlichen Friedens – begründeten Erwartungen an eine Sicherung der Lebensqualität ist noch kaum erkannt, geschweige denn gebrochen. Es wird keine Zukunft geben, ohne die ökonomischen Rahmenbedingungen zur Sicherung eines kulturellen Grundkonsenses auf solide Grundlagen zu stellen, d. h. auch kontraproduktive Subventionen zugunsten notwendiger Existenzsicherung abzubauen. In diesen Prozess werden auch die Städte, Stadtquartiere und Regionen Ostdeutschlands – ob man das will oder nicht – einzu-

beziehen sein. Milliarden sind in den vergangenen zwölf Jahren eingesetzt worden und haben keinen selbst tragenden wirtschaftlichen Aufschwung erzeugt. Sie sind nach dem Gießkannenprinzip in die Fläche vergossen worden. Der Länderfinanzausgleich und die EU-Förderung dürften temporäre Unterstützungsprozesse sein. Auf Dauer sind sie nicht zu verantworten. Somit steht ein hoffentlich kulturell unterfütterter Wertsetzungsprozess bevor, der möglichst bald eine sinnvolle Orientierung auf wirksame und zukunftsfähige Förderungen auslöst. Eine durch Subventionen künstlich erhaltene Wirtschaftsstruktur ist Verschwendung von Volksvermögen, und das Geld wird bei knappen Kassen in Zukunft an wichtiger Stelle fehlen. Politik wird mehr und mehr die Kunst des Machbaren werden. So ist nicht auszuschließen, dass neben den durch Wirtschaftskraft, günstige Verkehrslage und innovative Milieus geprägten Konzentrationsräumen in Mitteleuropa auch dünn besiedelte ökologische Ausgleichsräume mit landwirtschaftlichen und Freizeitfunktionen existieren werden. Wer genau hinschaut, wird bemerken, dass diese Entwicklung längst eingetreten ist. Es kann nicht falsch sein, sie mit den zur Verfügung stehenden Mitteln und im Sinne einer europäischen Raumordnungspolitik zu unterstützen und

damit mittel- bzw. langfristig neue Formen sinnvoller Betätigung von Menschen und neue Wirtschaftsstrukturen zu entwickeln. Das Festhalten an Gewohntem, an in Gegenwart und Vergangenheit orientierten Denkmustern und Verhaltensweisen reicht nicht mehr, um die Zukunft zu gewinnen.¹²

Das Problem wird auch an den Städten und Stadtquartieren, an den ländlichen Siedlungen und an den Zuständen in den Regionen nicht vorbeigehen. Da die Gesellschaft nicht gewillt ist, Anstrengungen in Richtung auf eine demographische Umsteuerung zu unternehmen, und sie sich nicht zu einer gezielten Einwanderungspolitik bekennt, wird der Rückgang der Population unwiderruflich sein. Das wird Auswirkungen auf alle Besiedlungsstrukturen haben. Schlimm ist das aber nur, wenn man sich darauf nicht einlassen will, ständig dagegen arbeitet und am Ende als Verlierer dasteht. Diese Prozesse sozial determiniert und bewusst zu gestalten ist eine Aufgabe von hohem humanistischen Anspruch und der Inbegriff einer zivilisierten Gesellschaft. Wir sollten die Herausforderung annehmen.

¹² *Anmerkung der Redaktion:* Siehe hierzu auch den Beitrag von Christine Hannemann in dieser Ausgabe.

Die Marginalisierung städtischer Quartiere in Deutschland als theoretische und praktische Herausforderung

Marginalisierte Quartiere in der stadtsoziologischen Diskussion

Im Zuge der Ausdifferenzierung der modernen Gesellschaften und der Wissenschaften nahm auch in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg das Interesse der Soziologinnen und Soziologen zu, sich explizit mit dem Thema „Stadt“ auseinander zu setzen. Insbesondere mit dem Aufkommen der Lebensstilforschung in den achtziger Jahren und der Diskussion um die Zukunft der „Sozialen Stadt“ seit Anfang der neunziger Jahre¹ kam es zu einem regelrechten Boom innerhalb der Soziologie, sich mit dem Phänomen der Entwicklung der Städte und deren Auswirkungen zu befassen. So entwickelte sich auch in der Bundesrepublik eine weitere eigenständige Disziplin innerhalb der Soziologie: die Stadtsoziologie.

Allerdings hatten sich schon lange Zeit zuvor namhafte Soziologen mit städtischen Phänomenen beschäftigt, etwa Max Weber, der die Stadt als bedeutenden Träger der Rationalität und somit als Motor der kapitalistischen Wirtschaftsordnung gesehen hat. Auch für Karl Marx spielte die Stadt als Versammlungsort des Proletariats und als Ort der Entstehung der Revolution eine wichtige Rolle. Georg Simmel maß dieser eine große Bedeutung in Bezug auf die Entwicklung sozialer Beziehungen bei. Für alle Autoren stand jedoch die Gesellschaftstheorie im Vordergrund, in der die Stadt allerdings eine zentrale Rolle einnahm und zwar als Ursache wie als Wirkung gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen. Es ist m. E. nach

1 Vgl. hierzu z. B. die Sammelbände von Jens Dangschat/Jörg Blasius (Hrsg.), *Lebensstile in den Städten*, Opladen 1994; Bernhard Schäfers/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Die Stadt in Deutschland. Soziale, politische und kulturelle Lebenswelt*, Opladen 1996; Walter Hanesch (Hrsg.), *Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit*, Opladen 1997; Jens Dangschat: *Moderalisierte Stadt – Gespaltene Gesellschaft. Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung*, Opladen 1999; Uwe-Jens Walther (Hrsg.), *Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?*, Opladen 2002; Martina Löw (Hrsg.), *Differenzierungen des Städtischen*, Opladen 2002.

wie vor wichtig, die Stadtsoziologie in eine Theorie der Gesellschaft einzubetten.

Betrachtet man die deutschsprachigen stadtsoziologischen Diskussionen der vergangenen Jahre, so erkennt man *zwei Grundpositionen*:

Die VertreterInnen der ersten Position sehen eine negative Entwicklung der Städte:

- Das Ende der zivilisierten Stadt sei in Sicht;²
- die Stadt sei von einer Krise erfasst³ bzw. die „Integrationsmaschine“ Stadt funktioniere nicht mehr⁴ oder
- die Stadt sei durch den fortgeschrittenen Kapitalismus zweckentfremdet.⁵

Die VertreterInnen der zweiten Position relativieren das Bild von bzw. die Kritik an der fehlenden Integrationskraft der Städte:

- Ungleichheit und Konflikte seien nicht der Stadt, sondern gesamtgesellschaftlichen Entscheidungen geschuldet;⁶
- das zivilgesellschaftliche Potenzial der europäischen Städte sei relativ hoch⁷ oder
- die Ressourcen der Menschen zur Verbesserung der Situation in marginalisierten Quartieren würden unterschätzt.⁸

2 Vgl. Manuel Eisner: *Das Ende der zivilisierten Stadt? Die Auswirkungen von Modernisierung und urbaner Krise auf Gewaltdelinquenz*, Frankfurt/M. – New York 1997.

3 Vgl. Wilhelm Heitmeyer/Rainer Dollase/Otto Backes, Einleitung: *Die städtische Dimension ethnischer und kultureller Konflikte*, in: dies (Hrsg.), *Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben*, Frankfurt/M. 1998, S. 9 f.

4 Vgl. Hartmut Häußermann, *Die Stadt und die Stadtsoziologie. Urbane Lebensweise und die Integration des Fremden*, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 5 (1995) 1, S. 95 f.

5 Vgl. Andreas Feldtkeller, *Die zweckentfremdete Stadt. Wider die Zerstörung des öffentlichen Raumes*, Frankfurt/M. – New York 1994.

6 Vgl. Thomas Krämer-Badoni, *Urbanität und gesellschaftliche Integration*, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, 40 (2001) 1, S. 12 f.

7 Vgl. Klaus M. Schmals/Hubert Heinelt (Hrsg.), *Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite, Potentiale*, Opladen 1997.

8 Vgl. Wolf-D. Bukow/Claudia Nikodem/Erika Schulze/Erol Yildiz, *Die multikulturelle Stadt. Von der Selbstverständlichkeit im städtischen Alltag*, Opladen 2001.

Welches dieser Szenarien ist – empirisch gesehen – haltbar?

Fragt man die Betroffenen – die Menschen in den Städten – gehen die Meinungen auseinander. Auf der einen Seite gibt es diejenigen, die sich aufgrund des vielfältigen Angebots an Arbeit, Wohnungen, Freizeitgestaltung, Verkehrsanbindung und sozialen und kulturellen Einrichtungen in Städten nach wie vor wohl fühlen, auf der anderen Seite gibt es immer mehr Menschen, die ihre Quartiere – gemeint sind die Wohnviertel, Stadtbezirke, der jeweilige Kiez – am liebsten sofort verlassen würden.

Bei der Analyse wird deutlich, dass es sich um eine Krise handelt, die in erster Linie *bestimmte* Quartiere in *bestimmten* Städten betrifft. Dabei konzentrieren sich die Krisen vor allem in den im Zuge der Industrialisierung stark gewachsenen Städten, den heutigen Großstädten. Aber auch unter den Großstädten gibt es enorme Differenzen z. B. zwischen den ostdeutschen Städten, den Städten des Ruhrgebiets oder süddeutschen Städten wie Stuttgart oder München. Insgesamt ist die Situation in der Bundesrepublik gegenüber den amerikanischen Ghettos oder den französischen „banlieues“ jedoch weitaus weniger brenzlich, auch wenn soziale Segregation und Polarisierung in jüngster Zeit in deutschen Städten zunehmen.⁹

Aus wissenschaftlicher Perspektive ist es wichtig, dass die soziologische Stadtforschung – will sie der Komplexität der Entwicklung der Städte gerecht werden – nicht nur Probleme, sondern auch Stärken der Städte und ihrer BewohnerInnen aufzeigt. Auf der Seite der Schwierigkeiten der Stadtentwicklung fehlt die Betrachtung der Stigmatisierung marginalisierter Quartiere, etwa durch medial aufbereitete wissenschaftliche Analysen oder durch politische Stellungnahmen und Verlautbarungen, können doch durch solche negativen „Bilder“ bereits positiv verlaufende Veränderungsprozesse beeinträchtigt oder gar blockiert werden. Auf der Seite der Stärken müssten die Möglichkeiten einer positiven Quartiersentwicklung und die Ressourcen der BewohnerInnen stärker hervorgehoben werden. Dadurch wird erstens ersichtlich, dass die

9 Zu Differenzen zwischen der Situation in deutschen und französischen Städten vgl. Dietmar Loch, Soziale Ausgrenzung und Anerkennungskonflikte in Frankreich und Deutschland, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Frankfurt/M. 1998, S. 281; zu den Unterschieden zwischen französischen und amerikanischen Vorstädten bzw. Ghettos vgl. Loïc J.D. Wacquant, Über Amerika als verkehrte Utopie, in: Pierre Bourdieu u. a., Das Elend der Welt. Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft, Konstanz 1997, S. 169 ff.

negative Entwicklung durchaus veränderbar ist; zweitens kann man ablesen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Situation in den Quartieren zu verbessern.

Theoretische Überlegungen zur Marginalisierung städtischer Quartiere

1. Ein Modell der Integration der Individuen in urbanen Gesellschaften

Um die Integration von Menschen in urbanen Gesellschaften zu veranschaulichen, bedient sich die Soziologie theoretischer Modelle. Auf diese Weise können gesellschaftliche Aktivitäten dargestellt werden, allerdings nur auf einer abstrakten Ebene. Um Kenntnisse über konkrete gesellschaftliche Abläufe zu erlangen, ist Feldforschung quantitativer oder qualitativer Art unerlässlich.

Das folgende Modell (vgl. *Schaubild 1*), mit dem ich mich auf Jürgen Habermas' Modell von „System“ und „Lebenswelt“¹⁰ beziehe – und das inzwischen in etwas erweiterter Form auch in der Stadtforschung etabliert ist¹¹ – kann gesellschaftliche Prozesse in urbanen Gesellschaften veranschaulichen:

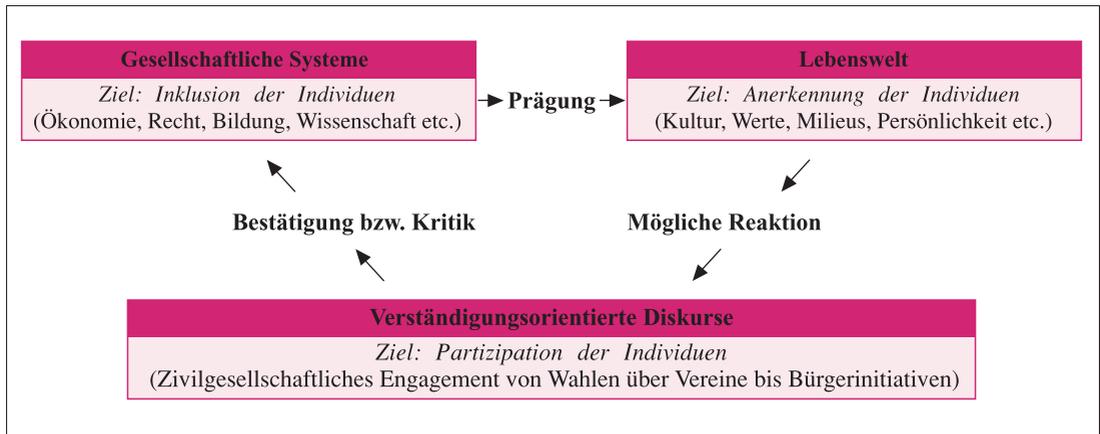
Die Integration von Menschen in urbanen Gesellschaften erfolgt durch gesellschaftliche Systeme (Systemintegration), innerhalb der Lebenswelt und mit Hilfe von verständigungsorientierten Diskursen (Sozialintegration). Ziel der Integration der Individuen durch gesellschaftliche Systeme ist deren Einschluss (Inklusion) in den Bereichen der Ökonomie, des Rechts etc. Ziel der Integration der Individuen durch die Lebenswelt ist deren Anerkennung in Bezug auf Kultur, Werte, Milieus, ihre Lebensstile etc. Ziel der Integration der Individuen durch verständigungsorientierte Diskurse ist im Partizipation im Bereich des zivilgesellschaftlichen Engagements.¹²

10 Vgl. hierzu Jürgen Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns. Bd. 1 und 2, Frankfurt/M. 1988. Habermas hat den Bereich der verständigungsorientierten Diskurse der Lebenswelt zugerechnet. Aufgrund der besonderen Bedeutung dieses Bereichs für die Entwicklung der Städte ist er hier hervorgehoben.

11 Vgl. hierzu Albrecht Göschel, Integration und Stadt, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, (2001) 1, S. 5 f.; *Anmerkung der Redaktion*: Siehe auch den Beitrag von A. Göschel in dieser Ausgabe.

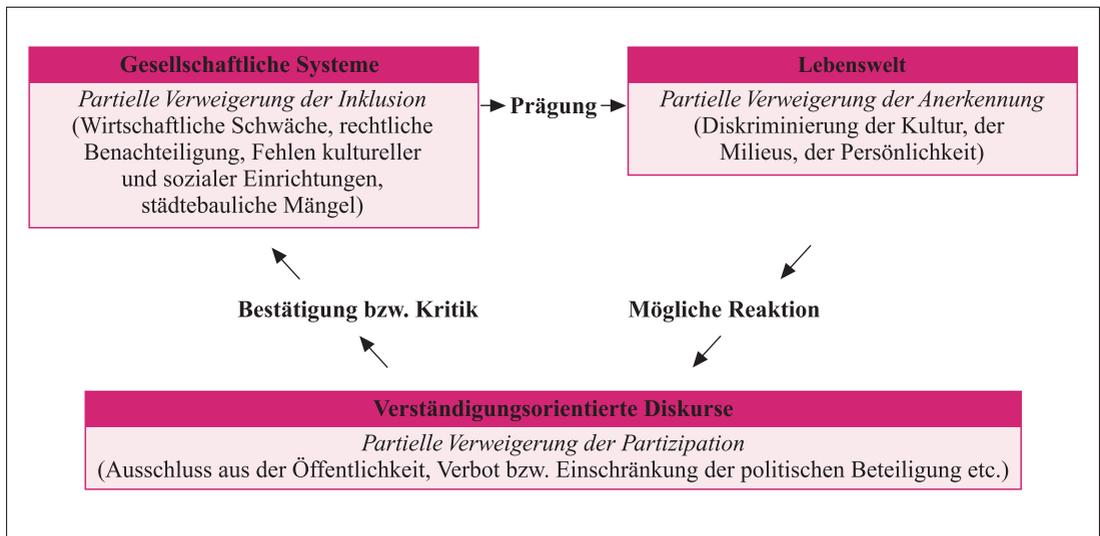
12 Die Verbindung der drei Bereiche ist als ein Kreislauf zu verstehen. Die gesellschaftlichen Systeme prägen die Lebenswelt der Menschen. Wird diese Prägung von den Menschen als Problem empfunden, ist eine mögliche Reaktion die Bildung zivilgesellschaftlicher Assoziationen, in denen versucht wird, diese Probleme in die Öffentlichkeit zu tragen und

Schaubild 1: Modell der Integration der Individuen in urbanen Gesellschaften



Quelle: Eigene Darstellung.

Schaubild 2: Modell der Marginalisierung städtischer Quartiere in Anlehnung an Jürgen Habermas



Quelle: Eigene Darstellung.

2. Ein Modell der Marginalisierung städtischer Quartiere

Bezieht man das Modell auf das Phänomen der Marginalisierung städtischer Quartiere, so erhält man in etwa folgendes Modell (vgl. *Schaubild 2*):

Um die Entstehung marginalisierter Quartiere als Folge des Einflusses der *gesellschaftlichen Systeme*

im Rahmen deliberativer und partizipativer Verfahren Lösungen zu suchen. Die so entstehenden verständigungsorientierten Diskurse können dazu führen, dass die gesellschaftliche Prägung bestätigt oder kritisiert wird. Darüber wird sozialer Wandel erklärbar.

zu verdeutlichen, muss man die wirtschaftliche Schwäche, die rechtliche Benachteiligung, das Fehlen kultureller und sozialer Einrichtungen und städtebauliche Mängel aufzeigen. Die wirtschaftliche Schwäche dieser Quartiere drückt sich in der Regel durch eine Kumulation ökonomischer Probleme aus, das heißt, in diesen Vierteln wohnen überdurchschnittlich viele SozialhilfeempfängerInnen, Arbeitslose, BezieherInnen von Wohngeld, Alleinerziehende und Alte. *Rechtlich* benachteiligt sind die BewohnerInnen dieser Orte dadurch, dass viele keinen deutschen Pass besitzen und auf wichtigen Ebenen von der politischen Partizipation

ausgeschlossen sind. Auch *kulturelle und soziale Einrichtungen* sind kaum zu finden. Um ins Theater und Kino zu gehen oder an sonstigen kulturellen Angeboten teilzuhaben, muss man das Quartier verlassen. Es gibt z. B. nur wenige Kindergärten und Horte, zu wenig weiterführende und höhere Schulen, selten öffentliche Bibliotheken und weniger Ärzte als in anderen Stadtvierteln. *Städtebauliche Mängel* sind z. B. die dichte Bebauung, die schlechte Bausubstanz vieler Wohnungen, die zu dunklen Hinterhöfe oder die zu wenigen Grünanlagen in unmittelbarer Umgebung – die schlechte Wohnqualität.

Ist die systemische Inklusion der Individuen dermaßen lückenhaft, kann es zu sozialen Problemen kommen, die in der *Lebenswelt* sichtbar werden. Ist zudem die Anerkennung der lebensweltlichen Bezüge (der Kultur, der Identität) in den Quartieren gefährdet oder gar nicht gegeben, kann es entweder zu apathischen Zuständen, zu einem Rückzug ins Private oder auch zu Gewalt und Rassismus kommen. Andere BewohnerInnen versuchen möglicherweise, sich mittels *verständigungsorientierter Diskurse* in der Öffentlichkeit Gehör zu verschaffen, eine Bürgerinitiative zu gründen oder auch an Stadtteilforen teilzunehmen und dort ihren Unmut über die Lage kundzutun. Ist das Medium Öffentlichkeit ebenfalls blockiert, gerät die Situation zumeist außer Kontrolle, die Alternativen werden noch geringer, es kommt verstärkt zu Kriminalität oder Apathie.

Zur Entstehung marginalisierter Quartiere

Der Marginalisierung geht der Prozess der Polarisierung voraus. Quartiere können erst dann verelenden, wenn zuvor eine Differenzierung bzw. eine Segregation stattgefunden hat. In unserem Fall ist dies zunächst die Polarisierung zwischen Städten. Zu unterscheiden ist deshalb eine Polarisierung zwischen bundesdeutschen Städten und zwischen Stadtquartieren.¹³

13 Von *dem* marginalisierten Quartier zu sprechen, verkennet jedoch die Vielfalt. Deshalb ist es wichtig, zwischen verschiedenen *Typen* marginalisierter Quartiere zu unterscheiden. Dabei kann man grob zwischen mindestens fünf Typen differenzieren, auch wenn sich die Bewohnerschaft zwischen den einzelnen Quartieren – strukturell betrachtet – nicht sonderlich unterscheidet (zur Typologie marginalisierter Quartiere und deren Problematik vgl. Markus Ottersbach, *Das Leben in marginalisierten Quartieren in der BRD*, in: Helmut Karpe/ders./Erol Yildiz, *Urbanität zwischen Zerfall und Erneuerung*, Köln 2001 S. 108 ff.).

1. Die Polarisierung zwischen bundesdeutschen Städten

Mit Polarisierung ist vor allem das Auseinanderdriften von Orten in Bezug auf die bereits genannten Kriterien wirtschaftliche Lage, kulturelle Infrastruktur und soziale Probleme gemeint. Betroffen sind davon in erster Linie die bundesdeutschen Großstädte. Spätestens seit den siebziger Jahren beginnt eine Segregation der Städte, die in den achtziger Jahren durch regionale Krisen und Umstrukturierungsprozesse noch verstärkt wird. Ab 1987 stagniert diese Ausdifferenzierung, die Entwicklung verläuft dann auf hohem Niveau parallel.¹⁴

Bis zur Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten war die Differenz in Bezug auf die wirtschaftliche Stärke zwischen dem Ruhrgebiet und den florierenden Städten im Süden der Republik besonders groß. In Frankfurt am Main war 1985 die Quote der Bauinvestitionen fast dreimal so hoch wie in Oberhausen. In Stuttgart und Frankfurt am Main entsprach die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in etwa der Einwohnerzahl. In Dortmund, Duisburg und Bochum stellen sich die Verhältnisse anders dar: Hier war die Einwohnerzahl doppelt so hoch wie die Anzahl der Beschäftigten. Eine vergleichbare Entwicklung gab es bei den Gewerbesteuererträgen. Während diese 1985 in München fast sieben Mal, in Frankfurt am Main mehr als acht Mal so hoch waren wie 1960, hatten sie sich in Duisburg, Bochum und Gelsenkirchen im selben Zeitraum gerade verdoppelt. Vergleichbare Ungleichheitsverhältnisse weisen diese Städte in Bezug auf die Arbeitslosenquote und die Kaufkraft in den Jahren 1985 bzw. 1986 auf.

Dieses Bild ändert sich erst langsam seit 1991, als die ersten Daten für Städte in den ostdeutschen Bundesländern vorgelegt wurden. Jetzt rangieren nicht mehr die Ruhrgebietsstädte am Ende der Skala, sondern die strukturschwachen Gebiete in Ostdeutschland. Zunächst war nur die Arbeitslosenquote in diesen strukturschwachen Regionen am höchsten, inzwischen gilt dies auch für die Sozialhilfedichte.

2. Die Polarisierung der Quartiere innerhalb der Städte

Die Polarisierung der Quartiere ist insbesondere in den Großstädten sehr stark. Als prägnantes Bei-

14 Vgl. Jens Dangschat, *Entwicklung sozialer Problemlagen als Herausforderung für die soziale Stadt*, in: Walter Hanesch (Hrsg.), *Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit*, Opladen 1997, S. 89 f.

spiel soll die Stadt Hamburg genannt werden, in der – proportional betrachtet – die meisten Millionäre und zugleich die meisten SozialhilfeempfängerInnen wohnen. In fast allen Großstädten findet man entsprechend sowohl sehr reiche Quartiere als auch sehr arme Viertel.

Als Gründe für diese Polarisierung innerhalb der Städte werden vor allem die Globalisierung der Arbeitsmärkte, der Wohnungsmangel, die Pflege des Wirtschaftsstandorts und die ethnisch bedingte Segregation erwähnt.¹⁵ Mit der zunehmenden Globalisierung ist ein Wegfall einfacher Arbeitsplätze in der Bundesrepublik verbunden. Menschen, die nur eine geringe schulische und berufliche Qualifikation aufweisen, gehören deshalb zu den so genannten Globalisierungsverlierern. Auch der Wohnungsmarkt hat sich zu einer wichtigen Ursache für Armut und soziale Ungleichheit entwickelt. Falsche Bedarfsprognosen, eine Verknappungspolitik, die Bevorteilung der gewerblichen gegenüber der privaten Nutzung von Gebäuden in bestimmten städtischen Lagen und ungünstige Rahmenbedingungen für den Bau von Wohnungen (hohe Zinsen, hohe Baukosten etc.) führt Jens Dangschat als Ursachen für das Dilemma auf dem deutschen Wohnungsmarkt und die damit verbundene Segregation der Quartiere an.¹⁶ Einen weiteren Grund für die Entstehung marginalisierter Viertel sieht Dangschat in der steigenden Konkurrenz der Städte um wirtschaftliche Güter bzw. Dienstleistungen. Insbesondere der Wettbewerb um moderne Industrien, Dienstleistungsbetriebe und zahlungskräftige Konsumenten veranlasst die Städte immer mehr dazu, ihre Investitionen an die Erfordernisse der lokalen Wirtschaft anzupassen. Dies verdeutlicht z. B. die Entwicklung der Innenstädte zu Büro- und Freizeitzentren mit horrenden Mieten, die nur noch finanzstarke Anbieter von Dienstleistungen aufbringen können. Wirtschaftsmanager, Banker und Kommunalpolitiker ziehen dabei in der Regel am selben Strang. Um im internationalen Wettbewerb mithalten zu können, werden deutliche Signale gefordert, was etwa die Höhe der Mieten in erstklassigen Bürolagen angeht, mit denen dann Werbung für den Standort betrieben wird.¹⁷

15 Vgl. ebd., S. 88 ff.

16 Vgl. ebd., S. 95.

17 Ein prägnantes Beispiel ist die Werbung um den Wirtschaftsstandort Köln mit dem neuen KölnTurm. So argumentiert der Wirtschaftsdezernent der Stadt Köln, Karl O. Fruhner, dass die Höhe der Miete des KölnTurms ein wichtiges Signal für die Weiterentwicklung bestimmter Standorte ist: „Wir brauchen sie (die hohen Mieten, d. Verf.), um in drei bis vier Jahren im Rechtsrheinischen richtig landen zu können.“ Der Generalbevollmächtigte der Hypothekbank Essen AG, Eigentümerin des KölnTurms, fügt hinzu: „Köln muss weg von den Billigmieten bei den Büroimmobilien.“ Ansonsten könne die Stadt im internationalen Wettbewerb

Auch die hohe Konzentration von Nicht-Deutschen wird als ein Grund für die Vernachlässigung dieser Quartiere genannt. Anfängliche, später aber wieder aufgehobene Zugangsbeschränkungen für MigrantInnen bei öffentlich geförderten Wohnungen und eine einseitige Belegungspolitik haben die Segregation und die räumliche Konzentration von Nicht-Deutschen in wenig attraktiven Wohnvierteln gefördert; ihre Folgen sind heute noch zu spüren.

3. Von der Polarisierung zur Marginalisierung

Von der Polarisierung zur Marginalisierung ist es nur ein kleiner Schritt. Wird das Stadtbild in Bezug auf die genannten Kriterien der ökonomischen Inklusion, der politischen Partizipation und der kulturellen und sozialen Anerkennung sehr heterogen und wird diese Entwicklung noch medial aufbereitet und verstärkt, bleibt eine Marginalisierung bestimmter Quartiere nicht aus. Deren BewohnerInnen sind dann derart stigmatisiert, dass allein schon ihr Wohnort einen ausreichenden Grund für ihre Diskriminierung darstellt. Allein der Name des Stadtteils bewirkt dann eine berufliche oder soziale Ablehnung. Schon in der Schule oder sogar im Kindergarten entscheiden Wohnorte mit über das Ansehen der Kinder. Die Karrieren vieler BewohnerInnen marginalisierter Quartiere verlaufen deshalb in sehr engen Bahnen.

Ein besonderer Fall von Marginalisierung liegt dann vor, wenn das Quartier zusätzliche Stigmatisierung erfährt. Diese kann durch die Wissenschaft, die Verwaltung oder die Politik geleitet sein und über die Medien in die Öffentlichkeit transportiert werden. Besonders verheerend sind solche negativen Einflüsse von außen, wenn sich das Quartier von innen nahezu alleine stabilisieren könnte.

Zwei Entwicklungsszenarien für marginalisierte Quartiere

Die *Entwicklung* marginalisierter Quartiere verläuft nicht immer einheitlich. In mancherlei Hinsicht gibt es durchaus Zeichen einer deutlichen Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität. Diese findet man hauptsächlich in den Vierteln, die von sozioökonomischen Umbrüchen betroffen waren und aufgrund eines Gentrifikationsprozesses¹⁸ den Status eines marginalisierten Quartiers

nicht mithalten. (Zitate entnommen aus: Kölner Stadtanzeiger vom 30.05.2001.)

18 Der Gentrifikationsprozess ist von Blasius und Dangschat als Form der Verdrängung alteingesessener Bevölkerungsgruppen durch jüngere, besser ausgebildete und meist mit höherem Einkommen versehene Haushalte in innen-

ablegen konnten. Gelingt die Aufwertung, identifiziert sich die Bevölkerung stärker mit ihrem Viertel. Zugleich wird jedoch in einigen Quartieren eine Verbesserung verhindert oder gar blockiert. Anhand zweier verschiedener Entwicklungsszenarien soll einerseits die Aufwertung und andererseits die weitere Abwertung marginalisierter Quartiere dargestellt werden.

1. Die Aufwertung eines ehemals marginalisierten Viertels am Beispiel des Severinsviertels in der Kölner Südstadt

Das Severinsviertel im Herzen der Südstadt von Köln galt lange Zeit als ein so genanntes marginalisiertes Quartier.¹⁹ Im Zuge der Industrialisierung hatten sich dort viele kleinere Unternehmen angesiedelt. Die Bevölkerung, vor allem ArbeiterInnen und HandwerkerInnen, zog nach; es entstand eine sehr dichte Wohnbebauung. Da die Südstadt im Zweiten Weltkrieg kaum zerstört wurde, änderte sich an der vorhandenen Bebauungsstruktur bis weit in die Nachkriegszeit wenig. Insbesondere für junge Familien waren die vorhandenen Wohnverhältnisse jedoch völlig ungeeignet. Es gab nur sehr wenige Grünflächen, und die Infrastruktur war schlecht. Auch fehlte es an Kindergärten, Altenheimen und Erholungsmöglichkeiten.

Aus einer Dokumentation der Stadt Köln²⁰ geht hervor, dass im Laufe der siebziger Jahre erste Untersuchungen zu diesen Problemen entstanden. Von Seiten der Stadt wurde schließlich ein Sanierungskonzept entworfen, das der Prämisse „Erhaltung und Stärkung des Severinsviertels als relativ preisgünstiges Wohngebiet mit hoher funktionaler Mischung, gemischter Sozialstruktur und typischem Milieu und Stadtbild“ folgte.

Mit dem Ziel der Sanierung der Häuser führte die Stadt mit den betreffenden Hausbesitzern Gespräche und informierte sie über mögliche Unterstützungsmaßnahmen. Dabei konnten die Hausbesitzer entweder öffentliche Fördermittel in Anspruch nehmen und Sozialwohnungen bauen oder eine privatfinanzierte Modernisierung wählen und die Kosten später – entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen – auf die Miete umlegen. Im Zuge der Sanierung wurden Häuser abgerissen, deren Renovierung sich nicht mehr lohnte, und das alte

stadtnahen Wohngebieten beschrieben worden (vgl. Jörg Blasius/Jens Dangschat, *Gentrification. Die Aufwertung innenstadtnaher Wohnviertel*, Frankfurt/M. 1990).

¹⁹ Vgl. hierzu Fritz Sack, *Stadtgeschichte und Kriminalsoziologie*, in: Klaus Lüderssen/ders., *Seminar Abweichendes Verhalten I: Die selektiven Normen der Gesellschaft*, Frankfurt/M. 1982, S. 302, 309.

²⁰ Vgl. Stadt Köln (Hrsg.), *Stadterneuerung. Die Sanierung des Severinsviertels 1974–1997. Eine Dokumentation*, Köln (o.J.).

Gebäude der inzwischen in Köln-Porz angesiedelten Fabrik der Firma Stollwerck wurde nach zähen Auseinandersetzungen mit Hausbesitzern demonstriert. Zahlreiche Häuser wurden saniert, bis dahin fehlende kulturelle und soziale Einrichtungen gebaut, Verkehrsstraßen beruhigt und begrünt und neue Grünanlagen und Kinderspielplätze geschaffen.

Ein wichtiger Bestandteil des Konzepts war die Bürgerbeteiligung: Es gab eine Informations- und Beratungsstelle, öffentliche Veranstaltungen wurden durchgeführt und in einem eigens eingerichteten Forum konnten die BürgerInnen aus dem Viertel die Konzepte einsehen. Es wurde ein Sanierungsbeirat gegründet, an dem 15 BürgerInnen mit unterschiedlichem sozialen Status, verschiedenen Alters und unterschiedlicher Nationalität beteiligt waren. Dieser hatte die Aufgabe, den Rat der Stadt Köln zu beraten. Seine Mitglieder konnten Anfragen stellen und über die Bezirksverwaltung Anträge in den Rat einbringen.

Das Viertel wurde stark aufgewertet, so dass sich die Atmosphäre verbesserte und der Wohnwert und die Lebensqualität enorm anstiegen. Trotz zahlreicher Sanierungs- und Umbaumaßnahmen konnte der Mietpreis relativ stabil gehalten werden, so dass kaum Menschen gezwungen waren, das Quartier zu verlassen. Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist in etwa gleich geblieben. Zahlreiche neue Betriebe, Läden und Geschäfte sind entstanden, die das Flair des Viertels erheblich verbessert haben. Insgesamt ist hier ein bereits vorher bestehendes multikulturelles Viertel bewahrt worden, obwohl das Äußere des Stadtteils teilweise nicht mehr wieder zu erkennen ist.

2. Die weitere Abwertung eines marginalisierten Viertels durch Stigmatisierung: das Beispiel des Keupstraßenviertels in Köln-Mülheim

Auch das Keupstraßenviertel in Köln-Mülheim durchlief im Laufe der Zeit mehrfach Marginalisierungsprozesse. Zunächst war es ein reines Arbeiterquartier gewesen. Hier wohnten die Beschäftigten der umliegenden Fabriken, insbesondere der Firma Felten & Guillaume. Es gab eine ganze Reihe Einzelhandelsgeschäfte, kleinere Handwerksbetriebe und natürlich Arbeiterwohnungen. In den fünfziger und sechziger Jahren zogen die ersten MigrantInnen in das Viertel. Erst später, im Zuge der Rezession und als die inzwischen heruntergekommenen Häuser nicht mehr den Ansprüchen der deutschen Bevölkerung entsprachen, zogen immer mehr Deutsche entweder ganz aus Mülheim fort oder in benachbarte Siedlungen. Die Wohnungen und Geschäfte wurden

von den damaligen HausbesitzerInnen nicht saniert, sondern gleich an die zugezogenen MigrantInnen vermietet, teilweise sogar an sie verkauft. So nahm sowohl die Wohn- als auch die Geschäftsbevölkerung mit Migrationshintergrund im Quartier deutlich zu.

Einige BewohnerInnen vertraten in Interviews die Auffassung, dass das Viertel blüht.²¹ Es ist zu einem großen Teil verkehrsberuhigt, der überwiegende Teil der Häuser saniert, es gibt zahlreiche kleine Geschäfte (Reisebüros, Juweliers, Kaffeehäuser, Imbissbuden, Restaurants, Gemüseläden) und Handwerksbetriebe. Mit einem Wort – hier hat sich ein echtes Szeneviertel etabliert.

Die Stimmung im Viertel ist jedoch geteilt. Schon seit Jahren existiert eine so genannte Interessengemeinschaft (IG) Keupstraße, deren Mitglieder sich über den hohen Anteil der „ausländischen“ Bevölkerung beklagen: Inzwischen wohnten zu viele MigrantInnen hier, so dass die kulturelle Identität der deutschen Bevölkerung bedroht sei. Zudem gäbe es zu viel Lärm, zu viel Schmutz und zu viel Verkehr.

Auch im öffentlichen Diskurs, vor allem in den Zeitungen und im Rundfunk, wurde lange Zeit vor allem ein negatives Bild des Viertels vermittelt: Es war die Rede von „massenhafter und illegaler Einwanderung“, von Drogen, Kriminalität und Gewalt. Nicht zuletzt aufgrund der Initiative dieser Interessengemeinschaft haben das Bezirksamt Mülheim, die Stadt Köln und das Land Nordrhein-Westfalen eine Dokumentation über die Situation des Viertels publiziert, welche die Berichterstattung der Medien und auch der im Viertel wohnenden Deutschen abbildet.²² Die alltägliche Situation oder die Schwierigkeiten der MigrantInnen kommen darin jedoch nicht zur Sprache. Stattdessen ist von „Problemen“, „Konflikten“ und „Auswirkungen, Konsequenzen und Bewältigung der Einwanderung“ die Rede. Dabei werden auch einige methodische Probleme offenbar: Obwohl mehr als 50 Prozent der Bevölkerung MigrantInnen sind, wurden diese in der Dokumentation nicht berücksichtigt, und obwohl sie inzwischen mehr als die Hälfte der Bevölkerung dieses Viertels stellen, wird so getan, als ob die IG Keupstraße die Stimmung aller BewohnerInnen wiedergibt. Die Dokumentation der Stadt Köln nimmt die Argumente der IG Keupstraße und der Medien auf und reproduziert deren Vorurteile. Die Folgen dieser Stig-

matisierung sind nicht zu unterschätzen: Sie produziert oder verschärft zumindest Konflikte. So entsteht der Eindruck, dass die Stadt, das Bezirksamt und auch das Land NRW als Auftraggeber nur hinter der deutschen Bevölkerung stehen und sich um die – in diesem Fall sogar – Mehrheit der BewohnerInnen dieser Straße nicht kümmern. Anstatt die Situation der Bevölkerung offen zu legen, zementiert die Dokumentation die tatsächliche soziale Ungleichheit, Diskriminierung, fehlende Partizipation, indem sie diese Schwierigkeiten regelrecht vertuscht bzw. sich auf Probleme wie Verkehr, Lärm und Schmutz konzentriert und die Verursacher ausschließlich in der eingewanderten Bevölkerung ausfindig macht.

Mit Hilfe der Labeling-Theorie²³ könnte man aufzeigen, dass die Stigmatisierung der „primären Devianz“ (dies wären in diesem Beispiel die aufgrund der ökonomischen, rechtlichen und sozialen Ungleichheit entstehenden abweichenden Verhaltensweisen der eingewanderten Bevölkerung) eine „sekundäre Devianz“ provozieren kann (dies wäre die Inkorporation der von außen erfolgten Schuldzuweisung, die zu verstärkter Apathie und Resignation oder Gewalt und Kriminalität führen kann).

Schlussfolgerungen und Perspektiven

Das Beispiel des Severinsviertels in Köln verdeutlicht, dass auch marginalisierte Quartiere aufgewertet werden können. Gerade in solchen Quartieren findet man aufgrund des Engagements der Bevölkerung und zielgerichteter politischer und ökonomischer Maßnahmen eben auch die positiven Errungenschaften postmoderner Gesellschaften wieder.

Das Beispiel des Keupstraßenviertels in Köln-Mülheim zeigt, dass eine von außen gesteuerte Stigmatisierung bereits begonnene positive Prozesse (Sanierung, Entstehung kleiner Unternehmen, Realisierung kultureller Vielfalt) beeinträchtigen oder sogar blockieren kann.

Klaus Ronneberger, Stephan Lanz und Walther Jahn²⁴ haben nachgewiesen, dass solche Stigmatisierungsprozesse keine Einzelfälle sind. Die diskursive Verschränkung von Verwahrlosung, Gewalt, hohem Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und Armut lässt sich in vielen Berichten über marginalisierte Quartiere

21 Vgl. Ilka Flören, Über Konfliktpotentiale in multikulturellen Stadtquartieren am Beispiel der Keupstraße in Köln-Mülheim, unveröffentlichte Diplomarbeit, Köln 2000.

22 Vgl. Stadt Köln u. a. (Hrsg.), Veränderungsprozesse und Konfliktebenen in der Keupstraße. Dokumentation, Köln (o. J.).

23 Vgl. hierzu z. B. Edwin M. Lemert, Der Begriff der sekundären Devianz, in: K. Lüderssen/F. Sack (Anm. 19), S. 433 ff.

24 Vgl. Klaus Ronneberger/Stephan Lanz/Walther Jahn, Die Stadt als Beute, Bonn 1999, S. 82 f.

erkennen. Zu solchen einseitigen, überpointierten und Angst einflößenden Schreckensszenarien tragen sowohl die Medien und die Wissenschaft als auch die Politik bei. Ein großes Problem ist, dass solche – aus publizistischen, wissenschaftlichen und politischen Aspekten bestehenden – „Verstärkerkreisläufe“²⁵ auch die Legitimation für repressive und ausgrenzende ordnungspolitische Maßnahmen liefern können, um die als „gefährlich“ etikettierten Orte zu befrieden, wie es Ronneberger/Lanz/Jahn aufgezeigt haben. Deshalb ist es wichtig, Stigmatisierungsprozesse dieser Art unbedingt zu vermeiden, die sog. „Selbsterhaltungskräfte“²⁶ der ansässigen Bevölkerung zu fördern und für ein ausgewogenes Bild der Quartiere in der Öffentlichkeit zu sorgen. Dies kann nur gelingen, wenn die gesamte Bevölkerung in Erhebungs- und auch in Gestaltungsprozesse einbezogen wird. Gibt die Stadtplanung dagegen vor, doch „alles besser zu wissen als die Betroffenen“, lässt sie einen Teil der Bevölkerungsmeynung außer Acht und riskiert, dass sich nur die Interessen einer Gruppe durchsetzen und darüber hinaus – wie in diesem Fall geschehen – eine Stigmatisierung des Quartiers erfolgt.

Richtet man den Blick nun auf die Perspektiven marginalisierter Quartiere in bundesdeutschen Städten, dann müsste man zunächst einmal genau schauen, inwiefern die Menschen von Marginalisierung betroffen oder bedroht sind, wie sie sich mit ihrer Situation arrangieren und vor allem welche Maßnahmen sie selbst ergreifen, um ihren Alltag erträglich zu gestalten und sich gegen diese Marginalisierung zu wehren.

Damit wird eine in der modernen Ethnographie²⁷ schon längere Zeit diskutierte und praktizierte Methodologie angewandt, bei der nicht *über* oder *für* die Betroffenen gesprochen wird, sondern *mit* ihnen. Kultur ist dann nicht mehr als etwas Fixes oder Fixierbares aufzufassen, sondern als etwas Prozesshaftes, Flexibles und Veränderbares, das für sich selbst spricht und nicht der Repräsentation bedarf.

25 Vgl. Sebastian Scheerer, Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf. Zur Beeinflussung der Massenmedien im Prozeß strafrechtlicher Normgenese, in: Kriminologisches Journal, 10 (1978) 10.

26 Vgl. P. Bourdieu (Anm. 9).

27 Vgl. hierzu Martin Fuchs/Eberhard Berg, Phänomenologie der Differenz. Reflexionsstufen ethnographische Repräsentation, in: Eberhard Berg/Martin Fuchs, Kultur, soziale Praxis, Text. Die Krise der ethnographischen Repräsentation, Frankfurt/M. 1995, S. 72.

Sind die Stärken der Menschen in diesen Quartieren bekannt und bleiben Stigmatisierungen aus, können in einem zweiten Schritt wirkungsvolle Konzepte erschlossen werden, um eine Segregation bzw. eine Marginalisierung städtischer Wohnviertel zu verhindern. Hier ist erstens an Konzepte zur *Verbesserung der sozioökonomischen Inklusion*, zweitens an eine *Erhöhung der kulturellen Anerkennung* und drittens an einen *Ausbau der politischen Partizipation* der QuartiersbewohnerInnen auf kommunaler Ebene zu denken. Wie sich am Beispiel der Keupstraße in Köln gezeigt hat, wird im Rahmen von Hilfe zur Selbsthilfe schon versucht, die *ökonomische Inklusion* durch die Ansiedlung zahlreicher kleiner Unternehmen zu verbessern. Dadurch kann Arbeitslosigkeit bereits reduziert werden. Sicherlich sind solche Betriebe kein Allheilmittel. Deshalb müssen v. a. weitere Bildungsangebote und eine frühe und nachhaltige Förderung von SchülerInnen möglichst ohne spezifische, auf benachteiligte Gruppen beschränkte, wiederum stigmatisierende Maßnahmen initiiert werden. Zudem sollte in ausreichendem Maße preisgünstiger Wohnraum in möglichst vielen Quartieren vorhanden sein, um die Segregation zu verhindern. Auch die *kulturelle Anerkennung* sollte erhöht werden, indem kulturelle Vielfalt endlich als ein positiver Wert aufgefasst und im Alltag gelebt wird. Vor allem gilt es, Kultur als einen Prozess aufzufassen, nicht als etwas Statisches. Verschiedene Kulturen müssen als eine Bereicherung interpretiert werden. Die Anerkennung verschiedener Lebensstile sollte im Zeitalter der Globalisierung und der Postmoderne nicht mehr ein unumgängliches Problem darstellen. Last but not least sollte *politische Partizipation* z.B. durch Stadtteilkonferenzen oder -foren forciert werden. Solche Beteiligungsmöglichkeiten können nachweislich zu einer verbesserten Integration der Zielgruppen beitragen. In Stadtteilkonferenzen können Wünsche der BewohnerInnen gegenüber der Stadt artikuliert, realistische Veränderungsmöglichkeiten diskutiert, aber auch Konflikte zwischen den BewohnerInnen thematisiert und gelöst werden. Gefragt ist hier allerdings weniger ein an egoistischen Interessen als vielmehr ein an der *„Verantwortung für die Gesamtheit der Stadtgesellschaft“*²⁸ orientiertes bürgerschaftliches Engagement.

28 Vgl. hierzu Helga Fassbinder: Die Produktion der Zukunft – Stadtplanung in der Zivilgesellschaft, in: K. M. Schmals/H. Heinelt (Anm. 7), S. 203 (kursiv i. Orig.).

Die lebenswerte Stadt ist möglich

Attraktive (Mobilitäts-)Konzepte für die Innenstädte

Die europäische Idee der Stadt verbindet viele Funktionen in räumlich konzentrierter Form: Auf relativ engem Raum befinden sich Behörden, Einzelhandelsgeschäfte, Wohnungen, Kultureinrichtungen und viele Unternehmen. Doch an ihren Rändern fransen die Städte immer weiter aus: Noch immer entstehen vor den „Toren“ der Stadt neue Wohn- und Gewerbegebiete sowie Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“. Damit müssen die meisten Menschen immer längere Wege zurücklegen zwischen Wohnung und Arbeitsstelle, zum Einkaufen oder ins Kino. Die Gründe für diese so genannte „Suburbanisierung“ sind vor allem ein wenig nachhaltiges Flächenmanagement sowie eine falsche Subventionspolitik. Hinzu kommt, dass insbesondere Familien mit kleinen Kindern zunehmend Wohnungen in verkehrsrärmeren Gegenden suchen, weil ihnen die Stadt als ungeeigneter Lebensraum erscheint. Die „Automobilität“ begünstigt diesen Trend. Denn trotz der vielen Staus gelingt es noch immer, längere Wegstrecken zu bewältigen, ohne mehr Zeit dafür investieren zu müssen. Dass die Menschen für ein Häuschen im Grünen einen längeren Arbeitsweg in Kauf nehmen, ist jedoch nicht alleine auf das technisch immer komfortablere Auto zurückzuführen: Auch die Ansiedlungspolitik der Umlandgemeinden, die Subventionierung der Fahrten zum Arbeitsplatz durch die völlig überhöhte Entfernungspauschale sowie politisch abenteuerliche Anreize in der Bau- und Bodenpolitik (Grund- und Grunderwerbssteuer, Eigenheimzulage) induzieren diesen Trend. Alle diese Faktoren zusammen lassen es für viele Menschen überhaupt erst attraktiv erscheinen, aus der Stadt zu ziehen.

Umweltbelastungen und Gesundheitsgefährdungen aufgrund von Auto- und Lkw-Abgasen sowie Lärm, aber auch die Gesundheitsgefahren, die von mangelnder Bewegung ausgehen, sind zwar nach wie vor ein wichtiger Diskussionspunkt – insbesondere die klimarelevanten Kohlendioxidemissionen, wofür der Stadtverkehr zu 40 Prozent verantwortlich zeichnet. Andere Probleme sind aber stärker in den Vordergrund gerückt. Individualverkehr beansprucht jede Menge Platz, der für andere Funktionen der Stadt fehlt. Wo Autos fahren und parken, ist kein oder nicht ausreichend Raum für Fußgänger und Radfahrer, haben Kinder weniger Spielmöglichkeiten, gibt es weniger Platz für Ruheräume und Begegnungen. Straßen zerschneiden Städte, Autos erschweren häufig die Mobilität anderer Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer. Die Innenstädte werden unattraktiver, nicht nur für ihre Bewohner. Die Umwelt-, Wohn- und Arbeitsqualität wird stark beeinträchtigt. Die Folge: Die Bevölkerung, aber auch Unternehmen, besonders der Einzelhandel und die Gastronomie, kehren den Innenstädten den Rücken; mit verantwortlich dafür sind oft hohe Mieten. In den Abend- und Nachtstunden sind viele Stadtzentren menschenleer und öde, was sich mancherorts auch zu einem Sicherheitsproblem auswächst. Die Zentren verlieren weiter an Anziehungskraft. Gleichzeitig ufern die Ränder der Städte durch neue Siedlungsstrukturen immer weiter aus, was wiederum deren Naherholungsfunktion verschlechtert. Alles dies erzeugt noch mehr Verkehr mit hohen Energie- und Umweltbelastungen. Ein Teufelskreis, der uns schon seit vielen Jahren beschäftigt, ohne dass es bisher gelungen wäre, die Richtung zu ändern.

Drängende Themen: Zersiedelung und Flächenfraß

Die Folgen des zunehmenden, meist motorisierten Verkehrs in den Städten sind bekannt, doch die Probleme haben sich verlagert: Schlechte Luft,

Dieser Beitrag basiert auf dem Buch der der Autorin, Lust auf Stadt – Ideen und Konzepte für urbane Mobilität, Bonn 2002.

Hoher Preis für Mobilität

Die vorherrschende Stellung des Autos kommt die Gesellschaft teuer zu stehen: Der Unterhalt und Neubau von Straßen, Parkplätzen, Lärmschutzvorrichtungen etc. kostet jede Menge Geld, ganz zu schweigen von den Kosten für die vielen unschönen Begleiterscheinungen der „Automobilität“

wie Unfälle. Hinzu kommen die vielfältigen sozialen und ökologischen Folgekosten. Das fängt damit an, dass der Autoverkehr relativ gesehen die meisten Klimagas zu verantworten hat, geht über abgasbedingte Gesundheitsschäden der Menschen, Schäden an Pflanzen, Böden und Gewässern, aber auch an Gebäuden, den riesigen Flächenverbrauch bis hin zu den immensen Ressourcen, die ein Auto schon bei der Produktion verschlingt, und zu den Problemen, die sich stellen, wenn es ausrangiert werden soll. Alles das wird nur allzu gern übersehen und ist deshalb auch Bestandteil von Überlegungen, wie die externen Kosten des Verkehrs den Verursachern in Rechnung gestellt werden können. Auch die Autobesitzer verdrängen, wie sehr ihr Gefährt die Haushaltskasse tatsächlich belastet: Vergleichen sie eine Fahrt mit der Bahn und mit dem Auto, rechnen sie meist nur die Benzinkosten. Selbst das kleinste und sparsamste Auto kostet jedoch im Jahr mindestens 3000 Euro, wenn vom Wertverlust über Wartung und Reparaturen bis zu Steuern und Parkgebühren alles eingerechnet wird. Andererseits ist dieser hohe Fixkostenblock auch das zentrale Hindernis dafür, sich eine Monatskarte für den Öffentlichen Personen-Nahverkehr (ÖPNV) zu kaufen.

Doch auch der öffentliche Verkehr kostet, und das nicht zu wenig. Auch er verbraucht Ressourcen, und ein ICE schneidet hinsichtlich des Energieverbrauchs nur dann besser ab, wenn er mindestens zur Hälfte besetzt ist. Die Öffnung der Verkehrsmärkte könnte dazu beitragen, dass der öffentliche Verkehr noch effizienter wird, was die Kosten und den Verbrauch angeht. Idealerweise könnte dies zu neuen Angeboten führen, insbesondere in bislang unterversorgten Gebieten. Gleichzeitig muss der Staat aber auch dafür sorgen, dass stets eine Mindestversorgung gewährleistet bleibt. Letztlich ist es also immer eine politische Entscheidung, welche Verkehrsmittel der Staat unterstützen will, und ganz ohne Subventionen für die öffentliche Infrastruktur und den ÖPNV wird es wohl nicht gehen.

Erreichbarkeit und/oder hohe Lebensqualität?

Die Innenstädte müssen erreichbar sein, keine Frage, doch die Lebensqualität dort muss ebenfalls erhalten bzw. noch verbessert werden. Besonders in den Diskussionen zur nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene (siehe *Kasten*) – in den so genannten „Lokale Agenda 21-Prozessen“ – ist es

Nachhaltige Entwicklung der Verkehrspolitik¹

Lokale Agenda 21:

Rund 2 500 Städte und Gemeinden (Stand Mitte 2003) haben sich in Deutschland bislang auf den Weg gemacht, um gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern, mit Unternehmen, Vereinen und Verbänden ein Leitbild für eine nachhaltige Kommune, die Lokale Agenda 21, zu erarbeiten sowie Maßnahmen und Projekte zu ihrer Umsetzung zu initiieren. Die Themen Mobilität und Verkehr stehen in fast allen diesen Kommunen ganz weit oben auf der Tagesordnung. Denn die klimarelevanten Emissionen des Straßenverkehrs sind eines der größten Probleme, die Deutschland zu lösen hat, um seine Kohlendioxid-Emissionen bis 2005 um 25 Prozent zu reduzieren. Außerdem erleben die Bürgerinnen und Bürger den Verkehr offensichtlich vielerorts als tagtägliche Belastung. Doch auch in den Agenda-Prozessen ist es schwer, sich auf gemeinsame Ziele und Projekte zu verständigen. Das Auto soll weitgehend raus aus der Stadt, sagen die einen. Das Auto gehört zu einem urbanen Leben dazu, sagen die anderen. Insbesondere der Einzelhandel wehrt sich gegen Verkehrsbeschränkungen und kämpft für mehr Parkplätze. Oft wider besseres Wissen: Denn mehr Parkplätze locken noch mehr Autofahrer in die Innenstadt, Fußgänger und Radfahrer fühlen sich zunehmend unwohl, und wo man nicht mehr gemütlich flanieren kann, macht auch das Einkaufen wenig Spaß. Doch jenseits der alten Grabenkämpfe gibt es auch neue Ideen: So haben Agenda-Aktive im Kreis Kleve ein Internet-gestütztes Pendlernetz aufgebaut, um Berufspendlerinnen und -pendlern zu erleichtern, Fahrgemeinschaften zu bilden und damit Geld zu sparen und die Umwelt zu schonen. Inzwischen sind darin 20 Kreise und kreisfreie Städte von Aachen bis zum Münsterland abgeschlossen.

ein ganz zentrales Thema, wie die Zielkonflikte zwischen Mobilitätsansprüchen einerseits und Umwelt- und Lebensqualität andererseits bewältigt werden können. Für eine nachhaltige Entwicklung der Städte ist es besonders bedeutsam, dafür innovative Lösungen zu entwickeln, zu erproben und anzuwenden. Wichtig ist dabei, dass diese Lösungen die bisweilen unterschiedlichen oder gar gegensätzlichen sozialen, ökologischen und ökonomischen Interessen berücksichtigen.

¹ Nachhaltig ist eine Entwicklung, die weder zu Lasten des globalen Ökosystems noch der Entwicklungsländer, noch zu Lasten künftiger Generationen geht.

mischen Interessen in den Städten, die oft quer zu den verschiedenen Gruppen liegen können, berücksichtigen – ohne jedoch jede Entscheidung von notorischen Bedenkenträgern abhängig zu machen.

Diskurs stockt

Deutschland gehörte in puncto städtischer Mobilität in der Vergangenheit sicher zu den fortschrittlicheren Ländern. Früh wurde hier vor allem mit dem deutschen Markenzeichen, den Tempo-30-Zonen, etwas für die Verkehrsberuhigung getan, der Radverkehr gefördert, das öffentliche Verkehrsnetz modernisiert. Doch inzwischen scheint die Debatte um die Innenstädte erlahmt zu sein. Auf die offenen Fragen finden sich selten interessante Antworten, geschweige denn Strategien:

- Unklarheit besteht darüber, ob die Idee der europäischen Stadt mit ihren dichten, gemischten und heterogenen Strukturen noch als Leitbild bestehen kann. Wenn die weitere Zersiedelung der Landschaft aufgehalten werden soll, wie können dann die Bedürfnisse, die die Menschen ins Eigenheim im Grünen ziehen, innerhalb der Stadt befriedigt werden? Wir brauchen eine breite, nach vorne gerichtete Diskussion über die Entwicklung der Innenstädte – sowohl in Fachkreisen als auch in der Politik –, um die bisher eher defensiven Problemdebatten, wie die über Angst vor sozialer Entmischung und Ghettobildung oder über die Krise des Einzelhandels, zu überwinden.
 - Dementsprechend finden sich auch kaum ganzheitliche und innovative Ansätze für Umgestaltungsprozesse. Traut sich jemand, ein solches Konzept zu entwerfen, dann bleibt er oder sie in der Regel die Antwort auf die Frage schuldig, wie die „Verkehrswende“ realistisch aussehen sollte.²
 - Alle bekannten Beispiele, die sich vom „Mainstream“ abheben und in der Fachwelt als ungewöhnlich bis vorbildlich gelten, beziehen sich bislang immer nur auf Teilbereiche innerstädtischer Mobilität bzw. Stadtgestaltung. In ganz Europa ist kein Beispiel bekannt, das als gelungenes universelles Gesamtkonzept gelten kann – nicht einmal auf dem Papier.
- Es fällt auf, dass die Expertinnen und Experten immer wieder die zum Teil schon seit Jahren bekannten Beispiele bemühen. Wiederholt tauchen die Städtenamen Bologna, Freiburg, Groningen, Münster oder Zürich auf. Werden neue Namen genannt, so handelt es sich in der Regel um kleinere Städte, teilweise unter 30 000 Einwohnern. Abgesehen davon, dass in mancher ehemaligen Vorzeigestadt, wie zum Beispiel Bologna, inzwischen ein verkehrspolitischer Roll-Back eingesetzt hat, sind es derzeit offensichtlich eher die kleineren Städte, die sich an Neues heranwagen. Zum Teil vollziehen sich hier die Innovationen im Zusammenhang mit den Prozessen der Lokalen Agenda 21.
 - Während sich in den Teilbereichen Fußgänger- und Radverkehr, sowie ÖPNV mit neuen Mobilitätskonzepten (z.B. Car-Sharing) und vor allem mit den autoarmen oder -freien Stadtteilen zwar nichts Revolutionäres, aber dennoch etwas Spannendes tut,³ scheint es im Bereich Lieferverkehr seit dem Scheitern bzw. der Stagnation der meisten City-Logistik-Konzepte kaum noch Neues zu geben.
 - Ein Blick in die neuere Literatur zeigt, dass zwar immer wieder interessante Bücher zur „Mobilität von morgen“ erscheinen, es aber offensichtlich sehr schwer ist, kommunale Einzelprojekte sinnvoll zu generalisieren. Außerdem bleiben viele Ideen im normativen Appell „man sollte und müsste“ stecken.

Chancen sehen statt jammern

Die finanziellen Spielräume der Städte sind sehr begrenzt, und auf absehbare Zeit sind wohl kaum neue Geldflüsse zu erwarten. Dies kann man beklagen oder man kann die Dinge auch einmal von einer anderen Warte betrachten: Teure kommunale Großinvestitionen in den öffentlichen Verkehr sind wohl genauso wenig möglich wie neue Straßenbauprojekte oder Parkhäuser, die nur neue Verkehrsströme in die Innenstädte lenken würden. Dagegen birgt der in vielen Städten beobachtbare Rückgang der Wohnbevölkerung – ein Phänomen, das es durchaus nicht nur im Osten Deutschlands gibt – auch die Chance, städtebauliche Sünden insbesondere der siebziger Jahre zumindest teilweise zu korrigieren: So könnten Straßen zurückgebaut, Plätze und Naherholungsflächen sowie Bauflächen für Familien mit Kindern und damit urbanes

² Beispielsweise veröffentlichte Greenpeace 1994 die Studie „Schwerin: Vision einer autofreien Stadt“.

³ Vgl. Sassa Franke, Car-Sharing, Vom Ökopjekt zur Dienstleistung, Berlin 2000.

Ambiente neu entstehen, vielleicht sogar hässliche Parkhäuser abgerissen werden.

Insgesamt könnte also auch in der Verkehrspolitik die Krise als Chance verstanden und angenommen werden. Wenn die Städte ihre Bevölkerung halten wollen, müssen sie sich auch Gedanken um ihre Attraktivität machen, und diese hängt nicht zuletzt davon ab, wie man sich als Fußgängerin oder Radfahrer, mit Einkaufstasche und Kinderwagen in einer Stadt bewegen und wohl fühlen kann.

Untätigkeit wäre also auch in der Verkehrspolitik fatal, doch geht es heute mehr denn je um pfiffige, kostengünstige und effiziente Lösungen. Diese Anforderungen sollten die Richtschnur für Ausschreibungen sein.

Belebung durch neue Ideen

Es finden sich durchaus vereinzelt Ideen, Visionen und „konkrete Utopien“ mit praktischen Ansätzen, wie die Städte wieder lebens- und lebenswerter, wie Natur und Umwelt besser integriert werden könnten; deren Umsetzung wäre – auch in finanzieller Hinsicht – möglich. Man findet sie in Deutschland, Italien, in den Niederlanden oder der Schweiz. Besonders spannend sind gerade jene Konzepte, die quer zu dem liegen, was heute üblich ist und deshalb schnell mit dem Satz „Das geht doch alles nicht“ in den Schubladen der Stadt- und Verkehrsplaner verschwindet.

Solche Beispiele können die Fantasie anregen, Denkblockaden lockern und vielleicht sogar den einen oder die andere motivieren, die Projekte der Kolleginnen und Kollegen in anderen Städten nachzuahmen und ebenfalls Neues zu versuchen. Einige dieser Beispiele werden nachfolgend skizziert.

1. Veränderte Lebensformen und Leitbilder

Viele Projekte im Verkehrsbereich beziehen sich derzeit auf technische Instrumente und Lösungen. Diese scheinen jedoch nur sehr eingeschränkt dazu beizutragen, positive Impulse zu setzen. Technische Lösungen beziehen die Menschen als Akteure meist nur passiv ein und sind in der Regel auch nicht geeignet, Begeisterung für Veränderungen auszulösen. Verkehrsleitsysteme z. B. mögen sinnvoll sein, doch in der Regel sind sie teuer und setzen nicht an den Grundfragen der Entstehung bzw. der Neuorganisation von Mobilität an. Es sind jedoch in den meisten Fällen solche technischen Innovationen, auf welche die Kommunen derzeit – dies ergab die Auswertung der Beiträge

eines Städtewettbewerbs des ADAC im Jahr 2001 – besonderen Wert legen.

Viel interessanter sind dagegen neue Lebensformen, Arbeits- und Verkehrsorganisationen, andere Siedlungsstrukturen, Managementsysteme, dezentrale Produktions- und Konsumstrukturen, die weniger verkehrsintensiv sind, ohne grundlegende Freiheitsrechte oder marktwirtschaftliche Grundsätze zu verletzen. Denn: Die bisherige Diskussion um nachhaltige Entwicklung hat sehr deutlich gezeigt, dass durchgreifende Effekte nur erzielbar sind, wenn sich vor allem Strukturen und Haltungen ändern.

Es ist zum Beispiel die Sehnsucht nach mehr und besseren gutnachbarschaftlichen und verkehrsberuhigten Wohnformen, die viel Raum für eigene Gestaltung lassen, welche die Menschen gerne im neuen *Freiburger Stadtteil Vauban* leben lässt. Hier hat die Stadt ein mutiges Experiment gewagt: Eine ehemalige Garnison soll sich zu einem autoarmen Quartier entwickeln, in dem so ökologisch wie möglich gebaut wird, Wohnen, Arbeiten und Einzelhandel integriert werden und die Bewohnerinnen und Bewohner die Planungen mitgestalten. Dies stellt neue Anforderungen an die Stadt, die sich dem Prinzip einer „lernenden Planung“ verschrieben hat, und könnte ein Lehrbeispiel für nachhaltige Stadtentwicklung sein.

Das Ziel, in den Städten wieder ein lebendiges, gesundes Leben und Arbeiten zu ermöglichen, ist eine Querschnittsaufgabe: Städtebauliche Aspekte sind genauso gefragt wie die Struktur der lokalen Ökonomie, besonders des Einzelhandels. Das zeigt das Beispiel der „*Slow City*“ im italienischen Greve, wo man sich ganz bewusst darauf konzentriert, das typische, unverwechselbare lokale Profil zu erhalten. Dieses Konzept, das sich die Bürgermeister von Orvieto und von Greve im Chianti ausgedacht und dem sich inzwischen rund 50 meist kleinere und mittlere italienische Städte angeschlossen haben, wird als eine Strategie betrachtet, um dem Druck der Globalisierung und ihrer Tendenz zur Vereinheitlichung zu begegnen. Das Ziel: Die Städte sollen sich auf ihre jeweiligen und unverwechselbaren Eigenheiten besinnen und diese zum Wettbewerbsfaktor ausbauen. Dies betrifft vor allem die lokalen und regionalen Produkte, Angebote sowie Handwerke.

2. Neues Verhalten, neue Rhythmen

Da in der Stadt viele Akteure zum Gelingen neuer Konzepte beitragen müssen, sind vor allem solche Ideen und Visionen interessant, die gemeinschaftliches Handeln der Akteure ermöglichen bzw. dieses voraussetzen. Gerade die Unternehmen einer Kommune, sei es im Einzelhandel, in der Gastro-

nomie oder auch im produzierenden Gewerbe, spielen dabei eine zentrale Rolle – und zwar in mehrfacher Hinsicht (Erreichbarkeit für Kunden und Beschäftigte, attraktives Umfeld etc.). Einerseits leiden die Unternehmen selbst unter übermäßigem Verkehr und der schwindenden Attraktivität der Städte, andererseits sind sie oft Teil des Problems. In einigen lokalen Agenda-Prozessen konnten gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltungen, Wirtschaft, Vereinen und Bürgern gesammelt werden.

Will man Städte wieder lebenswerter machen, so müssen eine Menge komplexer Einzelaspekte beachtet sowie viele Akteure (Stadt- und Verkehrsplanung, lokale Wirtschaft, öffentliche Verkehrsträger, Verbände und nicht zuletzt Bürgerinnen und Bürger) einbezogen werden. Nur dann können die Veränderungen dauerhaft erfolgreich sein. Dauerhafte, also nachhaltig wirksame Lösungen sind eher im Bereich sozialer und organisatorischer Innovationen zu suchen. Dies zeigt sehr anschaulich das Beispiel der Kleinstadt *Burgdorf in der Schweiz*, wo es (drei sehr unterschiedlichen Menschen) gelungen ist, mit der „*Flanierzone*“ auf ungewöhnliche Weise Fußgänger und Autos miteinander zu versöhnen. In der 15 000-Einwohner-Stadt gab es dieselben Auseinandersetzungen, wie sie fast überall anzutreffen sind: Einzelhandel und Bürger stritten sich darum, wie viel Autoverkehr in der Innenstadt nötig bzw. verkraftbar ist. Doch entgegen der weit verbreiteten Alles-oder-nichts-Haltung, die nur zwischen den Polen „Autos raus!“ oder „autogerechte Stadt“ pendelt, einigte man sich in Burgdorf auf ein Kompromissmodell, das zeitgemäßer erscheint als die üblichen Fußgängerzonen. In der „*Flanierzone*“, die auch eine viel befahrene Hauptstraße umfasst (!), darf der motorisierte Verkehr nur Tempo 20 fahren, und Fußgänger haben stets Vorfahrt. Damit sind alle Verkehrsteilnehmer zu gegenseitiger Rücksichtnahme gezwungen. Und: Die *Flanierzone* ist ein ausgesprochenes *Low-Budget*-Projekt. Das Modellprojekt ist erfolgreich, wurde inzwischen sogar in nationales schweizerisches Recht überführt und von anderen Kommunen nachgeahmt.

Soziale und querschnittsorientierte Innovationen sind auch erforderlich, wenn es um die Frage geht, ob die Öffnungszeiten des Einzelhandels sowie lokaler und kultureller Einrichtungen eigentlich noch zu den Lebensgewohnheiten der Bürgerinnen und Bürger passen. In *Bremen* und *Hanau* wird mit den Projekten „*Zeiten der Stadt*“ versucht, die Öffnungszeiten von Ämtern, Kindergärten etc. und die Zeitpläne der öffentlichen Verkehrsmittel sowie die Arbeitszeiten der Unternehmen mit den Lebensbedingungen der Bevölkerung zu koordinieren. Entscheidend ist jedoch,

dass die Planungen integriert, also aufeinander abgestimmt werden. Das ist ein interaktiver Prozess, der nicht von oben verordnet werden kann. Dazu müssen alle Akteure an einen Tisch und ihre unterschiedlichen Interessen darlegen und Lösungsmodelle aushandeln.

3. Innovative Angebote

Die Mobilitätsangebote müssen sich veränderten Bedürfnissen anpassen. Neue Wege geht hier die *Volkswagen AG* mit ihrem „*Mietermobil*“ in *Wolfsburg*. Es will das *Car-Sharing* komfortabler und für die Nutzerinnen und Nutzer so einfach wie irgend möglich machen, indem dieses eng mit einer Wohnanlage gekoppelt wird. Die bisherigen *Car-Sharing*-Modelle haben (mindestens) einen dicken Haken: Die Autos stehen oft weit weg von der eigenen Wohnung. Nicht so beim „*Mietermobil*“. Hier können die Nutzer quasi vom Küchenfenster aus sehen, ob ein Wagen verfügbar ist, und sich auch mal spontan zu einer Fahrt entschließen. Der Ausleihvorgang erfolgt einfach und sicher über moderne Technologie am Service-Automat im Hauseingang, die Rechnung wird monatlich mit der Miete abgebucht. Dieses Projekt könnte den nur langsam wachsenden *Car-Sharing*-Markt beleben und ist zudem interessant für Immobilienfirmen, die immer mehr um Mieter werben müssen.

Oder *Call a Bike* mit einem völlig neuen Typus des *Fahrradverleihs* in *München, Frankfurt und Berlin*: Die hochmodernen Räder sind überall in der Stadt verteilt und können spontan und per Telefon entliehen werden. Braucht man das Rad nicht mehr, lässt man es einfach irgendwo stehen und gibt über Telefon den Standort an die Zentrale durch. Was ursprünglich die Idee eines kleinen Start-Up-Unternehmens war, wurde jetzt von der Deutschen Bahn AG übernommen. Diese prüft derzeit, ob sich das Modell im Großversuch bewährt und sich gegebenenfalls auch in anderen Großstädten einsetzen lässt.

Oder nehmen wir das Projekt „*Cash Car*“ in *Berlin*, das die Idee des *Car-Sharing* auf den Kopf stellt. Für Leute, die regelmäßig ein Auto brauchen, ist *Car-Sharing* keine Alternative. Da hatten zwei Brüder, die Gründer von „*StattAuto Berlin*“, eine neue Idee: *Cash Car*, das geleaste Auto, das weitervermietet werden kann, wenn es nicht gebraucht wird, und so noch Geld verdient. Dieses Konzept ist vor allem für gewerbliche und institutionelle Kunden interessant (*business-car*). Das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), die Audi AG, die Berliner *StattAuto Car Sharing AG* sowie die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) schoben das Projekt an und gründeten die *Choice mobilitäts-providing GmbH*. Ein Feldversuch sollte zeigen,

ob sich diese visionäre Form der Autonutzung durchsetzen kann. Inzwischen verfolgt die Deutsche Bahn AG, die mit ihrer DB Rent bundesweit daran arbeitet, Car-Sharing als Franchising aufzubauen, das Projekt in eigener Regie. Wesentliche Elemente von Cash Car wie einfache Nutzung, einheitliche Tarife, bequemer Zugang zu den Fahrzeugen, Kombination mit ÖPNV und Fernverkehr wurden dabei übernommen.

4. Reizvolle Images

Die Entscheidung für ein Verkehrsmittel ist aber nur zum Teil – und vielleicht sogar zum kleineren Teil – eine rationale Abwägung zwischen Kosten, Fahrzeit, Bequemlichkeit oder gar Umweltaspekten. Die Menschen haben bei der Wahl ihrer Verkehrsmittel feste Gewohnheiten. Diese Routine zu durchbrechen ist nicht einfach. Auch emotionale Gründe spielen dabei eine maßgebliche Rolle: Ein Auto kann das Selbstwertgefühl seines Fahrer oder seiner Fahrerin heben, die Art des Autos unterstreicht möglicherweise das Image, das man gerne von sich verbreiten würde: cool, rasant, draufgängerisch, elegant, nobel oder völlig unkonventionell. Das Auto gibt vielen Menschen ein Gefühl von Freiheit und Unabhängigkeit, das sie vielleicht im Alltag vermissen. Die Anzahl der PS übertragen manche Zeitgenossen auf ihre persönliche Kraft oder gar ihre erotische Ausstrahlung. Mit anderen Verkehrsmitteln sind solche Nebenprodukte der Mobilität weit schwerer zu erreichen. Doch der öffentliche oder der Radverkehr kann im Wettbewerb mit dem Auto nur sehr bedingt Punkte sammeln, wenn sich solche Dinge nicht auch im Marketing niederschlagen.

Die *Essener Verkehrs-AG (EVAG)* hat dies erkannt und überrascht ihre Kundinnen und Kunden und solche, die es noch werden können, immer wieder mit ihrer *frechen, Aufsehen erregenden Werbung*. Es mag eine Reihe von Verkehrsbetrieben geben, die in Sachen „Hardware“ mehr zu bieten haben. Doch in der Kommunikation können sich alle etwas von den Essenern abschauen. Mit ihren ungewöhnlichen Kampagnen haben sie es geschafft, der EVAG zu einem sensationellen Bekanntheitsgrad von 99 Prozent zu verhelfen.

Und in *Bozen* – nicht gerade das Mekka der Radfahrer – weiß man, dass insbesondere jugendliche Italiener nur dann für das Radeln zu begeistern sind, wenn damit auch ein für sie attraktives Lebensgefühl transportiert wird, wenn *Radfahren ein Bestandteil des „ökologischen Wohlstands“* wird. Dieses soll nun mit einer Imagekampagne, aber auch mit Verbesserungen in der Infrastruktur erreicht werden.

Eine Straßenbahn wird es sicher nur selten schaffen, Menschen so in ihren Bann zu ziehen wie ein schickes, schnelles Auto. Doch es müsste zumindest möglich sein, die verschiedenen umwelt- und sozialverträglicheren Formen der Mobilität gesellschaftlich attraktiver zu machen – was sicher nicht allein, aber auch eine Frage des Images ist. Die Beispiele von Großstädten in der Schweiz oder auch aus Straßburg, Freiburg, Karlsruhe und Saarbrücken lassen hoffen.

5. Aus Problemen Chancen machen

Wer genau hinschaut, findet im Bereich der Mobilität in manchen Städten Ungewöhnliches, Sperriges und Querliegendes. Die hier genannten Beispiele behandeln immer nur einen Teilbereich der kommunalen Problempalette. Den großen Wurf scheint es nicht zu geben, und vielleicht wäre der auch gar nicht realisierbar. Doch viele einzelne Puzzlesteine ergeben irgendwann auch ein Bild.

Es gibt aber auch solche Beispiele, bei denen Städte sich einem großen, neuen Problem gegenübersehen und darin die Chance erkennen, Dinge zu verbessern. So galt *Groningen in den Niederlanden* zum Beispiel lange Zeit als *das Vorzeigeprojekt* umweltfreundlicher Innenstadtentwicklung und steht nun vor der schweren Aufgabe, diesen Ruf zu bewahren. Der Druck des Einzelhandels wächst, die großflächig autofreie Innenstadt wieder für den motorisierten Verkehr zu öffnen. Doch auch die Bürgerinnen und Bürger machen Druck. In dieser Situation setzt die Stadt in einem breit angelegten Beteiligungsverfahren auf die Möglichkeit, zu konsensualen Lösungen zu gelangen.

Leipzig, eine Stadt, deren Einwohnerzahl im vergangenen Jahrzehnt in der Kernstadt stark gesunken ist,⁴ hat eigentlich noch keine ausgefeilten Lösungen, mit dieser Entwicklung umzugehen. Doch anstatt das Problem zu verdrängen, stellt sich die Stadtverwaltung ihm und sieht darin – wie oben beschrieben – auch die Chance, durch Rückbau die Qualität des Stadtbilds zu verbessern.

Die Herausforderungen für die Städte sind immens: Das Auto hat nichts von seiner enormen Anziehungskraft eingebüßt – es konnte im Gegenteil seine dominante Stellung bislang spielend behaupten. Um die Umwelt- und Lebensqualität in den Innenstädten zu verbessern, sollte der motorisierte Individualverkehr gleichwohl zurückgedrängt werden. Andererseits haben alle verschiedenen Mobilitätsformen je nach Raum und

⁴ *Anmerkung der Redaktion:* Siehe auch den Beitrag von Wolfgang Kil, Marta Doehler und Michael Bräuer in diesem Heft.

Zeit ihre Berechtigung. Es zeichnet sich ab, dass es in Zukunft vor allem darauf ankommen wird, die verschiedenen Möglichkeiten der Fortbewegung stärker sinnvoll miteinander zu verknüpfen. Doch noch gibt es keine Anbieter für integrierte, intermodale Verkehrsdienstleistungen, also solche, bei denen man zum Beispiel bei einer Fahrt von einem Ort im Bergischen Land in einen Randbezirk Frankfurts alle Infos und Tickets der dafür benötigten Verkehrsmittel „aus einer Hand“ bekommt: Bus, ICE, U-Bahn, Mietwagen, Taxi oder Fahrrad.

Die Ratlosigkeit bei Verkehrspolitikern und -politikerinnen ist allenthalben groß. In kaum einem anderen politischen Gestaltungsbereich schlagen die Wogen so schnell und so heftig hoch, sobald jemand auch nur kleine Korrekturen am Status quo vorzunehmen versucht. Sofort stehen die (laut)starken Gegner auf der Matte und dominieren die Diskussion, besonders gerne mit dem

Argument des Arbeitsplatzverlustes. Und Wahlen lassen sich so schon mal gar nicht gewinnen. Wer vor allen diesen Schwierigkeiten nicht den Kopf einzieht, braucht Mut, Geschick und Durchhaltevermögen. Es wäre schön, wenn die Bürgerinnen und Bürger diese Eigenschaften – besonders bei Wahlen – stärker honorierten.

Internetverweise der Autorin:

www.umbau.de, www.form-umbau.de
www.cittaslow.stratos.it
www.modelcity.ch, www.burgdorf.ch
www.zeiten-der-stadt.de
www.volkswagen-umwelt.de
www.callabike.de, www.dbrent.de
www.choise.de
www.evag.de
www.ecoistituto.it
www.groningen.nl
www.leipzig2030.de, www.stadt2030.de

Wolfgang Tiefensee

Dipl.-Ing., geb. 1955; seit 1998 Oberbürgermeister der Stadt Leipzig.

Anschrift: Stadt Leipzig, 04092 Leipzig.
E-Mail: OBM@leipzig.de

Herbert Schmalstieg

Dr. hc., geb. 1943; von 1972 bis 1996 ehrenamtlicher, seit 2001 hauptberuflicher Oberbürgermeister der niedersächsischen Landeshauptstadt Hannover; Vize-Präsident des Deutschen Städtetages.

Anschrift: Landeshauptstadt Hannover, Rathaus, Trammplatz 2, 30159 Hannover.
E-Mail: Herbert.Schmalstieg@Hannover-Stadt.de

Albrecht Göschel

Dr. rer. pol., geb. 1941; Projektleiter und Wissenschaftler am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Lehrbeauftragter an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Anschrift: Deutsches Institut für Urbanistik, Straße des 17. Juni 112, D-10623 Berlin.
E-Mail: goeschel@difu.de

Veröffentlichungen u. a.: Der Forschungsverbund „Stadt 2030“, in: Demokratische Gemeinde, Fachorgan der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik, (2003) 2; „Stadt 2030“: Mut zum Weitblick in deutschen Städten, in: Der Städtetag, (2003) 4.

Christine Hannemann

Dr. phil.; Dipl.-Soz.; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin, Arbeitsbereich Stadt- und Regionalsoziologie.

Anschrift: Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin.
E-Mail: christine.hannemann@sowi.hu-berlin.de

Veröffentlichungen u. a.: Neue Länder – Neue Sitten? Transformationsprozesse in Städten und Regionen Ostdeutschlands, Berlin 2002; Die Platte: Industrialisierter Wohnungsbau in der DDR, Berlin 2003³; Marginalisierte Städte: Probleme, Differenzierungen und Chancen, Berlin 2003 (i. E.)

Wolfgang Kil

geb. 1948; Architekt, Redakteur und freier Publizist in Berlin; 1997 Kritikerpreis des BDA (Bund Deutscher Architekten); Mitglied der Sächsischen Akademie der Künste.

Anschrift: Chodowieckistr. 29, 10405 Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Gründerparadiese, Berlin 2000; (Hrsg.) Neue Landschaft Sachsen, Dresden 2001.

Marta Doehler

Dr.-Ing.; geb. 1957; seit 1991 freiberufliche Architektin und Stadtplanerin in Berlin.

Anschrift: Büro für urbane Projekte, Goethestr. 12, 04109 Leipzig.

Veröffentlichungen zur Stadt- und Regionalplanung, Moderation, Bürger- und Politikberatung.

Michael Bräuer

geb. 1943; Architekt und Stadtplaner in Rostock; 1990 Staatssekretär für Raumordnung, Städtebau und Architektur der beiden letzten DDR-Regierungen; Vorsitzender bzw. Mitglied von Expertengremien des Bundes.

Anschrift: Kröpelin Str. 85, 18055 Rostock.
E-Mail: mbraeuer@baumbach-braeuer.de

Veröffentlichungen u. a.: Alte Städte – neue Chancen, hrsg. vom Bundesministerium für Bauwesen und der Deutschen Stiftung Denkmalschutz, Bonn 1996.

Markus Ottersbach

Dr. paed. habil., geb. 1962; Privatdozent und Lehrbeauftragter für Soziologie am Seminar für Sozialwissenschaften der Universität zu Köln.

Anschrift: Universität zu Köln, Seminar für Sozialwissenschaften, Gronewaldstr. 2, 50931 Köln.
E-Mail: Markus.Ottersbach_ewz@uni-koeln.de

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Helmut Karpe und Erol Yildiz) Urbane Quartiere zwischen Zerfall und Erneuerung, Köln 2001; Außerparlamentarische Demokratie. Die neuen Bürgerbewegungen als Herausforderung an die Demokratie, Frankfurt/M. – New York 2003.

Heike Leitschuh-Fecht

Dipl.-Pol., geb. 1958; Autorin, Moderatorin und Beraterin für Nachhaltige Entwicklung in Frankfurt am Main.

Dienstanschrift: Hamburger Allee 69, 60486 Frankfurt/M.
E-mail: Felei@t-online.de
www.leitschuh-fecht.de

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Ulrich Steger) Mächtig, aber allein – Unternehmen im ökologischen Diskurs mit der Gesellschaft, in: Günter Altner u. a. (Hrsg.), Jahrbuch Ökologie 2003, München 2002; Mit dem Stakeholder-Dialog zur Nachhaltigkeit, in: uwf UmweltWirtschaftsForum, 10 (2002) 1.

Nächste Ausgabe

Thomas Fischer

Deutscher Föderalismus vor der Herausforderung einer europäischen Verfassung

Udo Margedant

Die Föderalismusdiskussion in Deutschland

Uwe Thaysen

Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen

Roland Sturm

Zur Reform des Bundesrates

Arthur Benz

Reformpromotoren oder Reformblockierer?
Die Rolle der Parteien im Bundesstaat

Wolfgang Tiefensee Essay

Stadtentwicklung zwischen Schrumpfung und Wachstum

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/2003, S. 3–6

■ Leipzig verfolgt eine städtebauliche Strategie, die Schrumpfung und Wachstum gleichzeitig gestaltet. Ziel ist die Stabilisierung und Aufwertung problembehafteter Wohnquartiere mit Hilfe von flexiblen, ressortübergreifenden Konzepten. Eine effektive Umsetzung dieser Konzepte erfordert auch eine Veränderung der bundespolitischen Rahmenbedingungen, vor allem Reformen im Fördersystem.

Herbert Schmalstieg Essay

Der Umbau des Sozialstaates und die Funktionen der Städte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/2003, S. 7–8

■ Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um den Umbau des Sozialstaates wird vom Autor für eine stärkere Beachtung der sozialen Funktion der Stadtgesellschaft plädiert. Der Oberbürgermeister der niedersächsischen Landeshauptstadt Hannover fordert den Abbau von steuerlichen Anreizen für das Wohnen im Umland von Großstädten. Die Europäische Union müsse sich mehr bei der Lösung der vielfältigen urbanen Probleme engagieren.

Albrecht Göschel

Der Forschungsverbund „Stadt 2030“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/2003, S. 9–15

■ Seit dem Jahr 2001 fördert das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) das Forschungsprogramm „Bauen und Wohnen“. Der Forschungsverbund „Stadt 2030“ bildete den Auftakt. Er umfasst 21 Projekte für dieses Programm und 33 Städte sowie 54 Forschungsinstitute; Ziel der Aktivitäten sind langfristige städtische und regionale Entwicklungskonzepte. In den Themenfeldern Integration, Identität und Regionalisierung werden Stadtentwicklungsmodelle – jeweils unter den Bedingungen städtischen Wachstums, aber auch der immer häufigeren Stadtschrumpfung – erarbeitet. Bei diesen Modellen sollen sich langfristige Zielsetzungen mit plausiblen kurzfristigen Schritten der Umsetzung verbinden.

Christine Hannemann

Schrumpfende Städte in Ostdeutschland – Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/2003, S. 16–23

■ Der Beitrag analysiert aktuelle städtische Entwicklungsprozesse, die neuerdings unter dem Stichwort „schrumpfende Städte“ subsumiert werden. Dieser Begriff hat sich insbesondere zur Kennzeichnung der Stadtentwicklung in Ostdeutschland eingebürgert. Schlagworte wie Finanznot, Deindustrialisierung, Bevölkerungsrückgang und Suburbanisierung beschreiben die aktuelle Problematik. Ost-

deutsche Städte stehen für eine allgemeine Entwicklungsoption, für die es in Deutschland keine hergebrachten, erprobten und belastbaren Bewältigungsstrategien gibt.

Wolfgang Kil/Marta Doehler/Michael Bräuer

Zukunft der Städte und Stadtquartiere Ostdeutschlands

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/2003, S. 25–31

■ Die nach der Wiedervereinigung eingetretene Veränderung der Existenzbedingungen in Ostdeutschland hat die Städte und Siedlungen erreicht. Deökonomisierung, Arbeitsmarkteinbrüche, Abwanderung aktiver Bevölkerungsschichten, demographische Entwicklungen sowie globalisierungsbedingte Leistungseinbrüche der Gesellschaft ergeben einen Strukturbruch, der bis in die Bausubstanz durchschlägt. Leerstand, Abriss, Rückbau, Marktberäumung – „Stadtumbau“ genannt – gilt es als Chance für neue Qualitäten zu nutzen. Die dem Vorgang innewohnende Ambivalenz zwischen Wertevernichtung und Zukunftsfähigkeit ist die Herausforderung der nächsten Jahre.

Markus Ottersbach

Die Marginalisierung städtischer Quartiere in Deutschland als theoretische und praktische Herausforderung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/2003, S. 32–39

■ In der stadtsoziologischen Diskussion in Deutschland werden seit einigen Jahren zwei Positionen vertreten: Einerseits wird eine Krise der Stadt reklamiert, andererseits werden die Stärken der Städte bzw. ihrer BewohnerInnen aufgezeigt. Aus wissenschaftlicher Perspektive ist es wichtig, beide Perspektiven zu berücksichtigen, d. h. nicht nur die Probleme, sondern auch die Ressourcen der Städte und ihrer BewohnerInnen darzustellen. Zwei Beispiele aus Köln sollen verdeutlichen, dass die Aufwertung eines ehemals marginalisierten Quartiers gelingen, aber auch blockiert werden kann und dann eine weitere Abwertung des Viertels droht.

Heike Leitschuh-Fecht

Die lebenswerte Stadt ist möglich

Attraktive (Mobilitäts-)Konzepte für die Innenstädte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/2003, S. 40–46

■ Der individuelle Autoverkehr wächst und nimmt immer mehr BürgerInnen die Lust, in der Stadt zu wohnen: Die Infrastruktur für die Mobilität, die sich alle wünschen, steht im Konflikt mit anderen Bedürfnissen. Innovative Verkehrskonzepte sind rar, ganzheitliche sehr selten zu finden. Die Städte müssen attraktiver werden, wenn sie ihre BürgerInnen halten wollen, und es gibt Beispiele, wie dies gelingen kann. Dabei geht es nicht nur um Autos, Busse, Bahnen oder Rad: Sozial-ökologische Innovationen sind auf vielen Gebieten gefragt. Knappe Mittel können dabei manchmal sogar helfen, effizienten Konzepten eine Chance zu geben.